

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 2004 года № 42 (412) «О результатах проверки исполнения лицензионных соглашений и условий недропользования с учетом полноты поступления доходов в федеральный бюджет Российской Федерации 2003 года в МПР России, Республике Башкортостан, Оренбургской области, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах совместно с контрольно-счетными органами регионов»:

Принять за основу отчет о результатах проверки...

Направить представление Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации, Президенту Республики Башкортостан, главе администрации Оренбургской области, губернатору Ханты-Мансийского автономного округа, главе администрации Ненецкого автономного округа.

Направить... отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки исполнения лицензионных соглашений и условий недропользования с учетом полноты поступления доходов в федеральный бюджет Российской Федерации 2003 года в МПР России, Республике Башкортостан, Оренбургской области, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах (совместно с контрольно-счетными органами регионов)

Основание для проведения проверки: пункт 4.8.19 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель проверки

Соответствие действующему законодательству государственного регулирования отношений недропользования в части лицензирования пользования недрами, выполнение недропользователями условий лицензий, поступления платежей за пользование недрами и доходов в федеральный бюджет, государственный контроль за выполнением недропользователями условий, определенных в лицензии, и применение мер по устранению нарушений.

Предмет проверки

Нормативные правовые акты, регулирующие порядок лицензирования, исполнение требований и условий лицензий, доходы и платежи в федеральный бюджет за пользование недрами.

Объекты проверки

МПР России; Правительство Республики Башкортостан; администрация Оренбургской области; правительство Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - ХМАО); администрация Ненецкого автономного округа (далее - НАО); Объединенное главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Республике Башкортостан (далее - ОГУПР по Республике Башкортостан, до июня 2002 года - ГУПР по Республике Башкортостан); Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Оренбургской области (далее - ГУПР по Оренбургской области, до июня 2002 года - Комитет по природным ресурсам МПР России по Оренбургской области); Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Ханты-Мансийскому автономному округу (далее - ГУПР по ХМАО, до июня 2002 года - Комитет по природным ресурсам МПР России по Ханты-Мансийскому авто-

номному округу); Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Ненецкому автономному округу (далее - УПР по НАО); организации-недропользователи: по Республике Башкортостан - ОАО «Акционерная нефтяная компания «Башнефть» (далее - ОАО «АНК «Башнефть»), ЗАО «Совместное российско-канадское предприятие «Винка» (далее - ЗАО «СП «Винка»); по Оренбургской области - ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Оренбурггеонефть», ОАО «Оренбурггеология», ООО «Оренбурггазпром»; по Ханты-Мансийскому автономному округу - ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь», ЗАО «Ханты-Мансийская нефтяная компания» (далее - ЗАО «ХМНК»), ОАО «ТНК-Нижневартовск»; по Ненецкому автономному округу - ООО «Нарьянмарнефтегаз».

Срок проведения проверки: с 24 марта по 12 октября 2004 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Нормативная правовая база, определяющая порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами, поступление платежей за пользование недрами и доходов в федеральный бюджет

Основу нормативной правовой базы, определяющей порядок функционирования государственной системы управления и пользования недрами, составляют статьи 9 и 72 Конституции Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах» (далее - Закон о недрах), Федеральные законы «О соглашениях о разделе продукции» и «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 (далее - Положение о лицензировании).

Статьей 10.1 Закона о недрах определены основания возникновения прав пользования участками недр, по которым решения принимаются совместно МПР России или его территориальным органом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен соответствующий участок недр. Условием принятия решения о предоставлении права пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых является наличие результатов конкурса или аукциона, которые проводятся в соответствии со статьей 13.1 Закона о недрах, устанавливающей лишь основные критерии выявления победителей конкурсов (аукционов) в отношении каждого участка недр. Права недропользования возникают с момента государственной регистрации лицензии в МПР России или его территориальном органе. В статье 20 указанного Закона изложены основания прекращения права пользования недрами.

Согласно пункту 19 Положения о лицензировании все действующие на момент принятия указанного Положения горнодобывающие и иные предприятия, разрабатывавшие месторождения полезных ископаемых, получили лицензии на бесконкурсной основе.

Пунктом 19 Положения о лицензировании предписывалось в течение 3 месяцев выдать горнодобывающим и геологоразведочным предприятиям лицензии на все месторождения, запасы которых в тот момент находились у них на балансе. Выдача лицензий носила заявительный характер.

Другим базовым законодательным актом в сфере недропользования является Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», устанавливающий порядок получения инвестором прав пользования участками недр. Одновременно соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на определенном участке недр и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Кроме указанных законодательных актов, Правительство Российской Федерации приняло ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование системы управления государственным фондом недр. Так, было принято распоряжение от 21 апреля 2003 года № 494-р «Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования», которым определены цели и принципы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, меры по совершенствованию законодательства о недрах и системы управления государственным фондом недр, а также намечены мероприятия в области использования и воспроизводства запасов минерального сырья и обеспечения эффективной работы добывающей промышленности. Согласно этому распоряжению МПР России совместно с заинтересованными министерствами должно было организовать работу по его реализации, однако до настоящего времени оно не исполнено.

Система платежей за пользование недрами определена в разделе V Закона о недрах. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» Налоговый кодекс Российской Федерации дополнен главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», на основании которой пользователи недр уплачивают налог на добычу полезных ископаемых (далее - НДСПИ), при этом они самостоятельно определяют количество добытого полезного ископаемого прямым или косвенным методом.

Применяемый метод определения количества добытого полезного ископаемого подлежит утверждению в учетной политике налогоплательщика для целей налогообложения и применяется им в течение всей деятельности по добыче полезного ископаемого. Налогоплательщик самостоятельно определяет стоимость добытых полезных ископаемых. Отсутствует механизм объективного определения стоимости добытой продукции.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» с 1 января 2002 года по 31 декабря 2004 года налоговая ставка при добыче нефти и газового конденсата составляет 340 рублей за 1 т, при этом ставка применяется с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен, порядок подсчета которого определен в указанном Законе.

Недропользователи, имеющие лицензии на добычу подземных (поверхностных) вод, в соответствии с Федеральным законом «О плате за пользование водными объектами» являются плательщиками за пользование водными ресурсами. Статьи 2, 3, 4 указанного Закона устанавливают в каких случаях за пользование водными ресурсами необходимо осуществлять платежи, что является платежной базой, а также минимальные и максимальные ставки платы за пользование.

В базовый нормативный акт - Закон о недрах, принятый в феврале 1992 года, 9 последующими федеральными законами вносились многочисленные изменения и дополнения. Несмотря на это, Закон о недрах по-прежнему не в полной мере регулирует правовые отношения в системе недропользования, многие его положения вызывают справедливые претензии, как со стороны органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и недропользователей. Лицензирование до настоящего времени регулируется Положением о лицензировании, которое по отдельным аспектам противоречит Закону о недрах. Многие процедурные вопросы лицензирования до настоящего времени не урегулированы.

МПР России не выполнен ряд положений Закона о недрах о разработке и принятии нормативных правовых актов, регулирующих различные вопросы недропользования. Не исполнено требование статьи 2.1. Закона о недрах о принятии федеральных законов, устанавливающих порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности. Согласно статье 16 указанного Закона порядок лицензирования пользования недрами должен устанавливаться федеральным законом, однако он до сих пор не принят.

Не в полной мере отвечает интересам государства регулирование пользования недрами отдельными положениями Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

Назрела необходимость внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации по расчету налоговой базы, налога на добычу углеводородного сырья, налоговых ставок, а также налогообложения при выполнении СРП.

Некоторые положения нормативных правовых актов Республики Башкортостан, Оренбургской области и ХМАО не соответствуют федеральному законодательству. Законодательство Республики Башкортостан о недрах приведено в соответствие с федеральным законодательством в 2003 году.

Отношения при пользовании недрами регулируются значительным количеством законодательных актов. Только на федеральном уровне их действует более 130. Помимо этого значительное количество нормативных правовых актов приняты и действуют в субъектах Российской Федерации. Получение права пользования недрами на территориях Республики Башкортостан, Оренбургской области, ХМАО и НАО закреплено более чем в 90 нормативных правовых актах указанных субъектов, которые по отдельным позициям не соответствуют федеральному законодательству.

В законодательстве слабо закреплена ответственность недропользователей, причинивших ущерб окружающей природной среде, а также государству в результате выборочной отработки богатых участков месторождений нефти и природного газа, превышения нормативов потерь полезных ископаемых и иных действий, повлекших разубоживание запасов, которые частично или полностью исключают возможность дальнейшего пользования недрами (статья 51 Закона о недрах).

Явно недостаточно отражены в законодательстве вопросы регулирования государственного геологического контроля.

Нормативная правовая база не позволяет федеральным исполнительным органам власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, МПР России, его территориальным подразделениям выполнять возложенные на них задачи в сфере государственного регулирования отношений при пользовании недрами, не обеспечивает эффективное их использование, максимальное поступление в бюджетную систему страны финансовых средств, эквивалентных ценности и объемам изъятых недропользователями природных ресурсов.

Республика Башкортостан

Договором Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» к компетенции Республики Башкортостан было отнесено решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами Республики.

Правительство Республики Башкортостан и Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр 4 декабря 1995 года подписали соглашение о сотрудничестве и разграничении полномочий в области геологического изучения недр и не-

дропользования, в котором полномочия по государственному управлению фондом недр, в том числе по подготовке и выдаче в установленном порядке лицензий на пользование недрами, были делегированы Государственному комитету Республики Башкортостан по геологии и использованию недр.

На основании вышеуказанных договора и соглашения право пользования недрами до 2003 года предоставлялось недропользователям в соответствии со статьей 13 Кодекса Республики Башкортостан о недрах, который во многом противоречил Закону о недрах. В 2003 году республиканское законодательство о недрах приведено в соответствие с Законом о недрах, однако фактическое положение меняется медленно. Например, на основании действовавшего до 2003 года в Республике законодательства и порядка лицензирования было предоставлено право пользования недрами ОАО «Хайбулинский ГОК», которое за период действия лицензий инвестировало в проект почти 4 млн. долл. США. Несмотря на это, указанному предприятию лицензия не переоформлена до настоящего времени из-за задержки решения вопроса Правительством Республики Башкортостан.

Оренбургская область

Закон Оренбургской области от 17 ноября 1997 года № 189/57-ОЗ «О порядке предоставления недр в пользование для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых и строительства подземных сооружений местного значения на территории Оренбургской области» устанавливает, что пользователями недр в части геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, могут быть только субъекты предпринимательской деятельности, зарегистрированные на территории Оренбургской области. Указанная норма противоречит статье 9 Закона о недрах, согласно которой ограничения в предоставлении права пользования недрами могут устанавливаться только федеральными законами.

Положением о порядке проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами (пункт 2), утвержденным распоряжением главы администрации области от 19 июля 1996 года № 505-р, установлено, что выбор конкурсного или аукционного способов предоставления лицензий, перечень объектов недропользования, выставляемых на конкурсы и аукционы, условия их проведения относятся к компетенции органов исполнительной власти области и ГУПР по Оренбургской области. Указанный пункт противоречит статьям 10.1, 13.1 Закона о недрах, согласно которым решения о проведении конкурса или аукциона, определение условий их проведения могут приниматься также федеральным органом управления недрами (МПР России). В Положении данное обстоятельство упущено. Кроме того, в пункте 5 Положения допускается возможность ограничения законодательными актами Оренбургской области участия субъектов предпринимательской деятельности в конкурсах и аукционах, что противоречит статье 9 Закона о недрах.

Ханты-Мансийский автономный округ

Закон ХМАО «О недропользовании» (далее - Закон о недрах ХМАО) не предусматривает установление порядка пользования участками недр в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства подземных сооружений местного значения.

Ненецкий автономный округ

Закон НАО «О недропользовании» (далее - Закон о недрах НАО) регулирует отношения недропользования в округе, устанавливает систему государственных органов, осуществляющих государственное регулирование отношений недропользования, определяет компетенцию органов государственной власти и управления.

Вместе с тем действовавшее в 2003 году Положение о регулировании земельных отношений при осуществлении производственно-хозяйственной деятельности по геологическому изучению и промышленному освоению природных ресурсов на территории НАО (от 25 июня 1998 года № 113-СД с изменениями) 11 февраля 2004 года признано Арбитражным судом НАО противоречащим федеральному законодательству. Фактическое же положение дел не изменилось.

Из-за несовершенства нормативной правовой базы ОАО «Нортойл», лишенное лицензии в 1999 году, до настоящего времени не может получить право пользования недрами и, соответственно, приносить доход государству.

2. Состояние минерально-сырьевой базы, соблюдение порядка ее учета

Минерально-сырьевая база играет ведущую роль в обеспечении развития российской экономики. За счет ее разработки и использования формируется более трети валового внутреннего продукта страны. Из российских недр извлекается каждая десятая тонна мировой добычи нефти и 25-30 % газа природного. По разведанным запасам углеводородного сырья Россия занимает одно из ведущих мест в мире (по нефти - второе, по природному газу - первое). Однако основная их часть расположена в отдаленных и труднодоступных районах. Наиболее крупные месторождения нефти сосредоточены в Ханты-Мансийском автономном округе и природного газа - в Ямало-Ненецком автономном округе.

Государственным балансом по состоянию на 1 января 2003 года было учтено более 2450 нефтяных, газонефтяных и нефтегазоконденсатных месторождений, из них разрабатывались 1320. Выработанность многих крупных месторождений превышает 75 процентов.

Среднегодовой прирост запасов нефти за последние 10 лет составлял около 250 млн. т при добыче более 300 млн. т. За эти же годы с государственного баланса было списано 2400 млн. т неподтвердившихся запасов. Суммарный прирост запасов нефти за эти годы составил 500 млн. т при суммарной добыче 3700 млн. тонн.

Среднегодовой прирост запасов газа природного за этот же период составлял около 480 млрд. куб. м при добыче около 580 млрд. куб. м. Объем некомпенсированной добычи составил около 1 трлн. куб. метров.

В 2003 году в Российской Федерации добыча нефти составила 407 млн. т, газа природного - 601,5 млрд. куб. м. Прирост запасов за этот период составил по нефти 255,3 млн. т, газу природному - 530 млрд. куб. метров.

Ведущими недропользователями в России являются вертикально интегрированные нефтяные компании ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «ЮКОС», ОАО «Тюменская нефтяная компания» (далее - ОАО «ТНК»), ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Сибнефть», ОАО «Сиданко» и др., в пользовании которых находится почти 80 % запасов российской нефти. Практически монопольным недропользователем по добыче природного газа остается акционерная компания «Газпром», добывающая более 92 % этого ресурса.

Республика Башкортостан

Республика Башкортостан занимает пятое место в Российской Федерации по добыче нефти (после ХМАО, Республики Татарстан, Самарской и Оренбургской областей) и первое место по ее переработке.

На территории Республики Башкортостан открыто более 3 тыс. месторождений и проявлений 60 видов минерального сырья. На балансе числится 1073 месторождения, за счет эксплуатации которых создан мощный промышленный комплекс.

По состоянию на 1 января 2004 года на лицензионных участках Республики эксплуатационный фонд составлял 22660 нефтяных и газовых скважин, из них у ОАО

«АНК «Башнефть» - 22424 (98 %), скважин в простое - 3956 (практически все они у ОАО «АНК «Башнефть»).

В 2003 году в Республике было добыто 11,2 млн. т нефти (3 % от добычи по России), что на 48,8 тыс. т больше запланированного, а также 28 млн. куб. м газа природного и 327 млн. куб. м попутного газа.

Динамика добычи нефти и газа природного на территории Республики (отчетные данные) приведена в таблице:

	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Нефть, млн. т	17,0	16,0	14,4	13,5	12,8	12,2	11,7	11,4	11,4	11,2
Газ природный, млн. куб. м	18	20	25	21	21	20	23	27	26	28

В 2003 году в результате проведения геологоразведочных работ на новых площадях, переоценки ранее подсчитанных запасов прирост запасов нефти разведанных промышленных и предварительно оцененных категорий составил 4,7 млн. т. Прирост запасов нефти обеспечивает ежегодную добычу только на 36,8 процента.

Геологические особенности месторождений Республики Башкортостан свидетельствуют об осложненных условиях выработки остаточных запасов. Основная доля остаточных извлекаемых запасов нефти в объеме 239,8 млн. т (82 %) приходится на залежи с высокой выработанностью.

В связи с сокращением прироста запасов нефти, осложненными условиями выработки остаточных запасов добыча нефти за последние 10 лет сократилась на 34,2 процента

Оренбургская область

Оренбургская область относится к промышленно освоенным регионам Российской Федерации, являясь крупным производителем и одновременно потребителем минерально-сырьевых ресурсов.

В 2003 году добыча нефти составила 14,1 млн. т и увеличилась по сравнению с 2002 годом на 28 %. Большая часть нефти добывается на месторождениях со сроками разработки от 20 до 30 лет. В то же время на месторождениях, введенных в разработку за последние 5 лет, добывается менее 1 процента.

Динамика добычи основных видов минерального сырья в Оренбургской области представлена в таблице:

	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Нефть и конденсат, тыс. т	10345	8687	8974	8982	8899	8938	9067	9673	11454	14100
Газ природный, млн. куб. м	41941	32379	30570	29001	27327	26576	25874	24722	23769	22149

В области зарегистрированы 38 недропользователей по углеводородному сырью, которые располагают 188 лицензиями. По состоянию на 1 января 2004 года в фонде эксплуатационных скважин Оренбургской области насчитывалось 6065 единиц, из которых бездействовало 3017, или 49,7 %. Это один из самых высоких показателей среди субъектов Российской Федерации. Например, ФГУ «Оренбургский государственный университет» располагает 238 скважинами, которые находятся в бездействии из-за отсутствия прав на пользование недрами.

По состоянию на 1 января 2004 года государственным балансом учтены на территории Оренбургской области запасы по 219 месторождениям, в том числе по 157 нефтяным, 41 газонефтяному, нефтегазовому и нефтегазоконденсатному, 14 газовым, 7 газоконденсатным. За последние 5 лет прирост запасов нефти составил около 31,7 млн. т, в то же время добыто 51,2 млн. т. Только за 2003 год запасы нефти уменьшились на 6,66 млн. тонн.

За 1991-2003 годы суммарная добыча природного газа составила 376 млрд. куб. м, суммарный прирост разведанных запасов - 36,2 млрд. куб. м. С 1991 года разведанные запасы газа природного уменьшились на 357,8 млрд. куб. метров.

Ханты-Мансийский автономный округ

Округ является одним из основных регионов по добыче углеводородного сырья. Его вклад в годовой объем добычи российской нефти составляет свыше 55 процентов.

В 2003 году добычу нефти в округе осуществляли в основном крупные недропользователи - ОАО «ТНК», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «ЮКОС», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Сиданко», ОАО «НГК «Славнефть», ОАО «Сибнефть», на долю которых приходится 97 % добытой на территории округа нефти.

На начало 2004 года фонд эксплуатационных скважин ХМАО составлял 126985 единиц, в том числе добывающих - 67628, из них бездействующих - 15734 (23 %), в стадии консервации - 15438, в процессе ликвидации - 10327 скважин.

В округе работают 60 недропользователей, имеющих 351 лицензию по углеводородам. По сравнению с 1994 годом запасы нефти разведанных промышленных категорий C_1 уменьшились на 4284,8 млн. т, C_2 - на 548 млн. тонн.

В округе зарегистрировано 34 крупнейших месторождения, в том числе 24 нефтяных, 9 нефтегазоконденсатных и 1 газонефтяное, из них 29 месторождений разрабатываются. На их долю приходится 59,4 % от добычи нефти на территории ХМАО.

В 2003 году на территории округа добыто 233 млн. т нефти, газа природного - 24,5 млрд. куб. м. Прирост добычи нефти к уровню 2002 года составил 24 млн. т, или 11 %, газа природного - 3,6 млрд. куб. м, или 17 процентов.

Динамика добычи нефти и газа природного на территории ХМАО приведена в таблице:

	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Нефть, млн. т	306	227	180	165	166	169	180	194	209	233
Газ природный, млн. куб. м	28973	17606	18183	18714	18706	19673	20119	20414	20844	24500

К настоящему времени около половины начальных потенциальных ресурсов нефти на территории ХМАО переведено в запасы промышленных категорий. По состоянию на 1 января 2004 года из недр округа извлечено 7,8 млрд. т нефти, или 20 % прогнозных ресурсов. Суммарные запасы газа природного равны 871,8 млрд. куб. м, или 1,8 % от общероссийских запасов.

Ненецкий автономный округ

В округе более половины территории является перспективной в нефтегазоносном отношении. Добыча нефти развивается на основе разведанных в предыдущие десятилетия запасов. На начало 2004 года фонд эксплуатационных скважин составлял 576 единиц, в том числе действующих - 419, бездействующих - 54, в стадии консервации - 103 скважины.

В 2003 году в округе добыто 7,4 млн. т нефти, что на 1,2 млн. т меньше уровня, установленного проектной документацией, и 883,2 млн. куб. м газа природного.

Запасы нефти промышленных категорий по разрабатываемым месторождениям составляют 277 млн. т, или 34 % от разведанных на территории НАО запасов, газа природного - 82 млрд. куб. м, или 17 %. Добыча нефти по округу составляет 4,8 % разведанных запасов, газа природного - 0,8 процента.

Динамика добычи нефти и газа природного на территории НАО приведена в таблице:

	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Нефть, тыс. т	1164	2661	2998	3264	3353	3830	4527	4586	5105	7400
Газ природный, млн. куб. м	95	125	139	162	186	228	206	338	436	883

Геологоразведочные работы

Геологоразведочные работы (далее - ГРР) в 2003 году производились за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и недропользователей. По данным МПР России, доля активных запасов нефти и газа природного, рентабельное освоение которых, возможно, составляет 60 % от запасов, учтенных государственным балансом.

Для современного состояния минерально-сырьевой базы Российской Федерации характерно следующее:

- запасы углеводородного сырья, сформированные в основном до 1990 года, истощаются;
- в 1992-2003 годах происходила опережающая разработка наиболее рентабельных месторождений;
- вертикально интегрированные нефтегазодобывающие компании, созданные в 1991-2000 годах и владеющие месторождениями с высокой обеспеченностью запасами, вкладывали незначительные средства в геологоразведочные работы и не обеспечили прироста запасов в объемах, позволяющих осуществлять хотя бы простое воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Средства федерального бюджета в 2003 году на проведение геологоразведочных работ ХМАО и НАО вообще не выделялись, Республике Башкортостан, Оренбургской области выделялись в небольших количествах - до 200 млн. рублей.

По оценке экспертов, планируемая добыча нефти в Российской Федерации обеспечена разведанными запасами только до 2010-2015 года. В учете ресурсов углеводородного сырья имеются недостатки, которые выражаются в несвоевременном представлении материалов на Государственную комиссию запасов, расхождении в учете объемов добываемых нефти и газа, а также несвоевременной и низкокачественной проработке проектной документации на разработку месторождений.

Минерально-сырьевые ресурсы Российской Федерации используются неэффективно.

3. Соблюдение требований нормативных правовых актов, регулирующих порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами. Выполнение условий, предусмотренных лицензиями на пользование недрами

Государственная система лицензирования пользования недрами Российской Федерации функционирует с 1992 года - с момента принятия Закона о недрах и Положения о лицензировании. За этот период в Российской Федерации было выдано 36577 лицензий, в том числе на месторождения углеводородного сырья - 6560, из них в 2003 году - 454 лицензии. Данные о количестве действующих лицензий в проверенных субъектах Российской Федерации приведены в таблице:

	Количество действующих лицензий на 1.01.04 г.	В том числе количество лицензий на углеводородное сырье	Выдано всех видов лицензий в 2003 г.
Республика Башкортостан	1742	159	406
Оренбургская область	862	188	153
ХМАО	2284	1107	292
НАО	68	57	-

МПР России, его территориальными подразделениями, органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Оренбургской области, ХМАО и НАО допускаются нарушения требований нормативных правовых актов, регулирующих порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами. Нарушаются требования законодательства при оформлении, выдаче и государственной регистрации лицензий, организации учета и хранения лицензионных документов.

Кроме того, поверхностный контроль со стороны вышеназванных государственных органов за использованием и воспроизводством минерально-сырьевых ресурсов создает условия, при которых недропользователи допускают нарушения Закона о недрах, земельного и водного законодательства, законодательства об особо охраняемых природных территориях и охране окружающей среды и условий лицензионных соглашений пользования недрами, не неся при этом адекватной административной, правовой и экономической ответственности.

Нарушения в предоставлении права пользования недрами

Закрепление прав пользования недрами и выдача недропользователям подавляющего количества ныне действующих лицензий осуществлены в соответствии с пунктом 19.1 Положения о лицензировании. В действиях МПР России отсутствует программный подход в предоставлении прав на пользование недрами.

В Республике Башкортостан не были даже разработаны порядок и условия проведения конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр, в том числе порядок формирования конкурсных и аукционных комиссий. С 1993 года в Оренбургской области проведены 32 конкурса и 2 аукциона на право разработки месторождений углеводородного сырья. В ХМАО за указанный период состоялся ряд конкурсов и аукционов, последний из которых прошел в 2001 году, в результате чего планировавшиеся в 2001-2003 годах аукционы на предоставление в округе права пользования 110 участками недр не проведены. В НАО был проведен только 1 конкурс на право пользования недрами Мусюршорского месторождения.

Решающую роль в создании условий для массовых нарушений в предоставлении права пользования недрами сыграло МПР России. В соответствии с распоряжением МПР России от 22 июня 2001 года № 475-р с июня 2001 года фактически приостановлены проведение конкурсов и аукционов и выдача лицензий на право пользования недрами. Несмотря на то, что впоследствии это распоряжение было отменено, до 2004 года в Республике Башкортостан, Оренбургской области, ХМАО и НАО конкурсы и аукционы на право пользования участками недр (углеводородное сырье) не проводились и лицензии на право разведки и добычи углеводородного сырья не выдавались. Лицензирование участков недр проводилось МПР России только с целью их геологического изучения.

Данные об учете участков недр и скважин органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации расходятся с данными территориальных органов МПР России. В системе государственного учета деятельности недропользователей отсутствует понятие «лицензионное дело» и порядок его ведения. Не все документы, связанные с процессом недропользования, направляются на хранение и учет в территориальные геологические фонды.

Некоторые недропользователи договоры об аренде земельных участков заключили спустя год и более с начала пользования недрами. Указанные факты свидетельствуют о нарушении требований статей 9, 10, 11, 22, 23, 29, 31, 32, 49, 79, 88 Земельного кодекса Российской Федерации, статей 11, 12, 25.1 Закона о недрах, а также статьей 4 Положения о лицензировании. При этом согласно пункту 4.3. статьи 4 вышеуказанного Положения обязанность ведения переговоров о выделении и оформлении земельных участков, условиях и сроках пользования земельными участками, связанными с использованием недр, возлагается на МПР России и его территориальные органы.

В результате непроведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр государство несет немалые потери.

После приведения государственной системы лицензирования пользования недрами в Республике Башкортостан в соответствии с федеральным законодательством в августе 2003 года Правительство Республики вынуждено было отменить решения о предос-

тавлении прав пользования недрами, принятые им до 1 января 2003 года, и провести переоформление как несоответствующих по форме бланка и процедуре выдачи 273 лицензий, досрочно прекратить право пользования участками недр по 90 лицензиям.

МПР России и ОГУПР по Республике Башкортостан при замене лицензий допустили многочисленные нарушения Закона о недрах. Так, предоставление права краткосрочного пользования недрами по 9 месторождениям углеводородного сырья осуществлено с нарушением статей 20, 21, 21.1 Закона о недрах в части соблюдения порядка досрочного прекращения права пользования недрами и выдачи краткосрочных (операторских) лицензий. Аналогичные нарушения были допущены при замене 81 лицензии на право добычи твердых полезных ископаемых.

При замене бланка лицензий Республики Башкортостан на бланк Российской Федерации в нарушение статьи 17.1 Закона о недрах было произведено переоформление лицензий в целом, в ходе которого незаконно изменялись основные лицензионные условия для недропользователей. Сроки обновления проектно-технической документации свыше 80 % лицензий были отнесены на более поздние. Сроки проведения государственной экспертизы запасов переносились с 3 лет по Мустафинскому месторождению до 9 лет по Аксеновскому месторождению.

В нарушение статьи 10.1 Закона о недрах ЗАО «СП «Винка» на бесконкурсной основе были выданы 3 лицензии (УФА 01737 НР, УФА 00169 НЭ, УФА 00325 НР) Государственным комитетом Республики Башкортостан по геологии и использованию недр и главами администраций соответствующих районов. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 5 августа 2003 года № 199 действие 2 лицензий (УФА 01737 НР и УФА 00325 НР) с нарушением статьи 21 Закона о недрах было досрочно прекращено, после чего ЗАО «СП «Винка» были выданы 2 лицензии на краткосрочное пользование теми же участками недр.

В Оренбургской области при переоформлении лицензионных соглашений в нарушение статьи 17.1 Закона о недрах в их текст вносились новые условия. При переоформлении лицензии ОРБ 00674 БР ЗАО «Южно-Уральская золотодобывающая компания» нарушен срок выдачи дополнительного соглашения об условиях пользования недрами для геологического изучения и добычи Кировского проявления золота. Названная компания почти 2 месяца осуществляла разработку этого месторождения, не имея на то закрепленных в установленном порядке прав пользования недрами.

Дополнительные соглашения к лицензии ОРБ 01382 ТП, выданной ФГУП «Степная ГРЭ», в нарушение статьи 10 Закона о недрах предоставили указанному недропользователю возможность при невыполнении лицензионных условий изменить сроки завершения поисковых работ и сдачи геологического отчета, а также без проекта и плана горных работ производить опытно-промышленную добычу кварца в объеме 2500 т в год, что фактически является нерациональным использованием недр, ответственность за которую предусмотрена статьями 23, 49 указанного Закона.

Лицензионные соглашения к 7 лицензиям (ОРБ 11484 НП, ОРБ 11485 НП, ОРБ 11486 НП, ОРБ 11487 НП, ОРБ 11774 НП, ОРБ 11488 НП, ОРБ 11775 НП) были выданы МПР России ООО «Оренбурггазпром» без согласования с администрацией Оренбургской области и не могли считаться легитимными. Кроме того, в бланках указанных лицензий отсутствует наименование объекта недропользования. Однако пользование недрами ООО «Оренбурггазпром» производило беспрепятственно

Лицензия ОРБ 10854 НЭ оформлена одновременно на несколько самостоятельных геологических объектов и охватывает Основную залежь нефтегазоконденсатного месторождения, Филипповскую нефтегазоконденсатную залежь и Ассельскую нефтяную залежь.

Соглашения к большинству лицензий не устанавливают конкретные сроки реализации многих требований, в силу чего они не выполняются.

В ХМАО выявлены нарушения законодательства о недрах при выдаче и переоформлении лицензий. В нарушение статьи 17.1 Закона о недрах в 2000 году при переоформлении лицензий на ОАО «ТНК-Нижневартовск» в лицензионные соглашения были включены пункты, касающиеся сроков пересчета запасов и предоставления материалов в Государственную комиссию по запасам полезных ископаемых МПР России, которые отсутствовали в ранее заключенных лицензионных соглашениях.

ГУПР по ХМАО выдало ЗАО «ХМНК» операторскую лицензию (ХМН 01291 НП) на геологическое изучение недр Салымского поискового участка с правом проведения пробной эксплуатации скважины № 92. В лицензионном соглашении к ней указывалось, что лицензия предоставляется согласно плану пробной эксплуатации, однако план на момент подписания лицензии отсутствовал.

Этому же недропользователю в нарушение статьи 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» предоставлено право пользования недрами с целью пересчета запасов Елизаровского лицензионного участка (лицензия ХМН 01115 НП), три четверти территории которого расположено на землях Елизаровского государственного заказника - особо охраняемой природной территории федерального значения, где запрещается или ограничивается любая деятельность, противоречащая целям ее создания.

Кроме того, оформление 4 лицензий и лицензионных соглашений ЗАО «ХМНК» - ХМН 01114 НП (Тортасинский участок), ХМН 01116 НП (Итьяхский), ХМН 01117 НП (Северо-Каменный), ХМН 01118 НП (Назымский) осуществлено ГУПР по ХМАО с нарушением статьи 12 Закона о недрах: без предоставления информации о сроках подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, геологической информации на государственную экспертизу, сведений о рекультивации земель.

Администрация НАО и УПР по НАО в 1999-2003 годах в нарушение статьи 6 Закона о недрах выдали ряду компаний - ОАО «Ненецкая нефтяная компания» (лицензия НРМ 10785 НП), ОАО «Тюменская нефтяная компания» (НРМ 10908 НП), ЗАО «Северная нефть» (НРМ 10913 НП), ОАО «Ненецкая комплексная нефтегазовая компания» (НРМ 10914 НП) и другим лицензии на геологическое изучение недр на месторождения с ранее утвержденными запасами, находящимися на государственном балансе. При этом поисковые работы практически не выполнялись, велась добыча из единичных скважин. Вышеперечисленные лицензии, выданные на участки недр с установленными запасами, в соответствии с Законом о недрах должны были выдаваться на право разведки и добычи углеводородного сырья на основании конкурса (аукциона).

В нарушение Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» на участке государственного природного заповедника «Ненецкий» зарегистрированы Кужминское и Коровинское месторождения, имеющие законсервированные скважины, представляющие экологическую угрозу особо охраняемому объекту. Кроме того, ОАО «Северная нефть» имеет 3 лицензии на право пользования недрами на территории особо охраняемого объекта регионального значения - природного заказника «Море-Ю».

Нарушения выполнения лицензионных соглашений

В ходе проверки установлены различные нарушения недропользователями законодательства о недрах и лицензионных соглашениях в части несоблюдения установленных сроков ввода в промышленную эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, отставания темпов разведочного и эксплуатационного бурения, невыхода на проектный уровень добычи в сроки, установленные лицензионными соглашениями, что приводит к недополучению бюджетной системой значительных сумм.

Разработка ряда месторождений углеводородного сырья ведется по устаревшей проектной документации, обновление которой идет медленно, с неоднократным изменением сроков представления документов, оговоренных в лицензионных соглашениях.

Республика Башкортостан

Почти на каждом третьем (47 из 169) месторождении, находящемся на балансе ОАО «АНК «Башнефть», добыча нефти в 2003 году была ниже проектной. На 17 месторождениях добыча нефти была ниже проектной более чем в 1,5 раза. В 2003 году за счет невыполнения проектных заданий этой компанией не было добыто более 360 тыс. т нефти. На 8 месторождениях (Уфимском, Старо-Казанковском, Азнаевском, Гончаровском, Ермолаевском, Кунакбаевском, Прокопьевском, Казлаирском) добыча углеводородного сырья практически не производилась.

ЗАО «СП «Винка», имея лицензию на пользование недрами Тарказинско-Чегодаевской площади, позволяющую добывать более 11 тыс. т нефти, в 2003 году добыло лишь 314 т, или 2,8 % от объема, предусмотренного лицензионным соглашением.

ОАО «АНК «Башнефть» не выполнило в срок обновление проектно-технической документации по разработке более 60 месторождений. Разработка Ахтинского, Барьязинского, Илишевского месторождений проводилась в режиме пробной эксплуатации на протяжении 8-10 лет с превышением установленного срока в 2,5-3 раза. В нарушение статьи 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» эта компания в 2003 году осуществляла разработку 13 месторождений без положительного заключения государственной экологической экспертизы (далее - ГЭЭ).

Горноотводные акты на Алаторское и Саитовское месторождения в нарушение статьи 7 Закона о недрах выданы не недропользователю - ОАО «АНК «Башнефть», а взаимодействующим на основании договоров на оказание услуг с ОАО «АНК «Башнефть» нефтегазодобывающим управлениям (НГДУ) «Уфанефть» и «Чекмагушнефть».

Несмотря на то, что в 168 лицензионных соглашениях к лицензиям, выданным в 2003 году взамен ранее действовавших, указывается на необходимость получения права добычи подземных вод, ОАО «АНК «Башнефть» в нарушение статей 46, 86 Водного кодекса Российской Федерации в 2003 году осуществляло специальное водопользование на безлицензионной основе.

Оренбургская область

ОАО «Оренбургнефть» не в полной мере обеспечило выполнение условий лицензионных соглашений о введении в промышленную эксплуатацию 3 месторождений (Байтуганское, Долинное, Сокское) в установленные сроки и возобновлении добычи нефти на 5 ранее введенных в эксплуатацию месторождениях (Южно-Спиридоновское, Бесединское, Луговое, Воинское, Сакадинское), полученных от прежних недропользователей. На месторождениях ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Оренбурггеология» и ОАО «Оренбурггеонефть» имеют место случаи снижения добычи нефти относительно уровней, установленных лицензионными соглашениями. Имеются отклонения добычи газа природного, нефти и конденсата от установленных проектных показателей на месторождениях ООО «Оренбурггазпром».

В нарушение статьи 22 Закона о недрах на 64 месторождениях Оренбургской области ведутся работы по добыче полезных ископаемых на основании устаревшей проектной документации. Требуется ускорения разработка 8 месторождений (Ново-Соболевское, Рябиновое, Школьное и др.), находящихся в режиме пробной эксплуатации с превышением нормативных сроков. В нарушение статьи 23 Закона о недрах в части рационального использования и охраны недр в некоторых лицензионных соглашениях ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Оренбурггеология» отсутствуют задания по утилизации попутного неф-

тяного газа, вследствие чего он сжигается в факелах. При этом теряется ценный энергоресурс, и наносится вред окружающей среде.

Ханты-Мансийский автономный округ

Деятельности недропользователей округа присущи нарушения, аналогичные выявленным в ходе проверки в вышеназванных регионах. Так, ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» не обеспечило выполнение установленного уровня добычи нефти на каждом пятом (8 из 42) месторождении, в связи с чем не было добыто более 427 тыс. т нефти. На Западно-Тугровском лицензионном участке добыча нефти была меньше объема, установленного в лицензионном соглашении, более чем в 4 раза, на Яхлинском - в 5 раз. В связи с невыполнением условий лицензионного соглашения о введении в 2003 году в промышленную разработку Андреевского месторождения не было добыто 398 тыс. т нефти.

В 2003 году ОАО «ТНК-Нягань» не обеспечен проектный уровень добычи нефти в размере 7073,2 тыс. т, ОАО «Хантымансийскнефтегазгеология» - 611,5 тыс. т, ОАО «Сургутнефтегаз» - 415,8 тыс. т, ОАО «Назымгеодобыча» - 54,5 тыс. т, ОАО «ТНК-Нижневартовск» на Новомолодежном лицензионном участке - более 95 тыс. т. Вышеперечисленные недропользователи ХМАО не добыли в 2003 году около 9 млн. т нефти.

По ряду месторождений ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» в течение установленного в лицензии срока не приступило к пользованию недрами в предусмотренных объемах по участкам: Умытйинскому (ХМН 00772 НР), Северо-Когалымскому (ХМН 00852 НЭ), Восточно-Лазаревскому (ХМН 00771 НР), Юккунскому (ХМН 00790 НР), Усть-Котухтинскому (ХМН 00622 НЭ), Андреевскому (ХМН 00622 НЭ).

ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь», ОАО «ТНК-Нижневартовск», ОАО «ИНГА» в нарушение статьи 22 Закона о недрах ведут работы на основании устаревшей проектно-технической документации.

На многих месторождениях ХМАО не выполняются лицензионные соглашения по утилизации попутного газа. На Трехозерном и Лазаревском месторождениях газ полностью сгорает в факелах. На Убинском, Мортымья-Тетеровском и Мансингьянском утилизируется, соответственно, 62,8, 40 и 12,3 % при предусмотренном нормативе утилизации 95 процентов.

Всего на месторождениях ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» в нарушение лицензионных соглашений в 2003 году было сожжено в факелах 375,3 млн. куб. м попутного газа, ОАО «ТНК-Нижневартовск» - 138,4 млн. куб. м, в результате чего только прямые потери этих компаний составили около 70 млн. рублей.

Ненецкий автономный округ

Вследствие нарушений лицензионных соглашений недропользователи, осуществляющие разработку полезных ископаемых в Ненецком автономном округе, - ОАО «Северная нефть», ЗАО «Север ТЭК», ООО «Нарьянмарнефтегаз», ОАО «Бовэл», ЗАО «Арктикнефть», ООО «Северное Сияние» - не добыли в 2003 году около 1 млн. т нефти.

К числу серьезных нарушений принципа рационального пользования недрами, допускаемых недропользователями в проверенных регионах, относятся многочисленные случаи превышения объемов добычи углеводородного сырья над проектными, что ведет к снижению государственной балансовой ресурсной базы месторождений.

В 2003 году добыча нефти ОАО «АНК «Башнефть» превысила проектные на 23 %, в том числе на месторождениях Михайловском, Белебеевском, Илишевском, Манчаровском - на 25-30 %, Альшеевском - в 3,6 раза. В абсолютных цифрах наибольшие превышения имели место на Манчаровском (178,2 тыс. т), Татышлинском (103,8 тыс. т), Сергеевском (54,3 тыс. т) месторождениях, Арланской и Николо-Березовской площадях Арланского месторождения (88 тыс. тонн).

В 2003 году добыча нефти ОАО «Оренбургнефть» превысила проектные на 40 %, прежде всего на Шулаевском, Ольховском, Березовском, Ботвинском, Вахитовском и Умирском месторождениях.

В 2003 году ОАО «Оренбурггеология» превысило проектные задания, установленные в лицензионном соглашении, и добыло нефти в 1,2 раза больше, в том числе на месторождениях Вишневское, Рыбкинское, Сахаровское, Боголюбовское.

На территории ХМАО добыча нефти ОАО «Сургутнефтегаз» превысила проектные на 1749 тыс. т, в том числе на Западно-Сургутском лицензионном участке превышение составило 212,7 тыс. т, Тянском - 433,5 тыс. т, Лянторском - 307,1 тыс. т. ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» превысило проектные объемы добычи нефти на 4,5 %. Наибольшие превышения отмечены на месторождениях Тевлино-Русскинском - 672 тыс. т, Покачевском - 268 тыс. т, Повховском - 181,5 и Тальниковом - 63,2 тыс. т. Добыча нефти ОАО «ТНК-Нижневартовск» превысила проектные почти на 10 %, или на 1052,3 тыс. т, в том числе на Никольском месторождении - более чем в 1,3 раза.

Нарушения при регистрации, учете и хранении лицензионных материалов

Регистрация, учет и хранение лицензионных материалов, подтверждающих право пользования недрами, регламентируются статьями 27, 28 Закона о недрах, Инструкцией по государственной регистрации лицензий на пользование недрами, учету, систематизации, хранению и организации использования лицензионных документов, утвержденной приказом Роскомнедр от 21 июля 1995 года № 91, приказами МПР России от 28 декабря 2000 года № 608 «Об осуществлении ФГУ «Федеральный геологический фонд» государственного учета, регистрации лицензий на право пользования недрами и работ по геологическому изучению недр» и от 12 сентября 2003 года № 834 «Об организации работ по сбору и обобщению информации по лицензиям на пользование недрами».

В Оренбургской области, ХМАО и НАО эти функции осуществляются территориальными органами МПР России в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере недропользования. Наряду с этим в Республике Башкортостан указанные функции находятся в ведении Башкирского республиканского геологического фонда (далее - БГФ), входящего в состав государственного унитарного геологоразведочного предприятия «Башгеолцентр» МПР Республики Башкортостан, учрежденного Правительством Республики Башкортостан, что противоречит требованиям статьи 16 Закона о недрах.

Проверка лицензий и документов в названных учреждениях показала, что в нарушение вышеперечисленных нормативных актов к лицензиям в основном не приложены все необходимые документы. Нередко в делах отсутствуют проектная документация, дополнительные соглашения, горные отводы, отводы земельных участков, материалы конкурсов и аукционов и т. п. При регистрации лицензий не проверяется наличие всех необходимых документов, наличие в них реквизитов (дат, подписей, печатей).

Во многих лицензиях, хранящихся в ФГУ «Территориальный фонд информации по ХМАО», нет ссылок на решения компетентных органов о предварительном согласии на право пользования соответствующим земельным участком, об отводе земельного участка, его границах, площади, а также порядке платежей за землю.

Выявленные в ходе проверки многочисленные нарушения требований нормативных правовых актов, регулирующих порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами, и невыполнение условий лицензионных соглашений свидетельствуют о грубом и систематическом несоблюдении пользователями недр основных принципов недропользования. В соответствии со статьями 20, 22 Закона о недрах указанные нарушения являются основанием для рассмотрения уполномоченными государственными органами вопроса об ограничении, приостановлении или прекращении права

пользования недрами. Однако предоставленные законодательством федеральным органам исполнительной власти и регионам права по контролю за рациональным использованием недр практически не использовались или использовались неэффективно.

4. Полнота и своевременность поступления доходов в федеральный бюджет от пользования недрами, а также платежей за право пользования недрами

В ходе проверки проанализированы исполнительные балансы по нефти, товарные отчеты по движению нефти помесечно и в целом за 2003 год, объемы добычи, указанные в товарных отчетах по движению нефти и в налоговых декларациях, налоговая ставка за нефть с учетом коэффициента, сумма налога, а также налоговая ставка и численная сумма налога за добычу природного газа, первичный учет на отдельных месторождениях. Наряду с этим были проверены правильность начисления и уплаты регулярных платежей по лицензиям за поиск, оценку и разведку углеводородного сырья.

По данным МНС России, в 2003 году поступление платежей за пользование природными ресурсами в бюджетную систему Российской Федерации превысило уровень предыдущего года на 19,1 %, в том числе НДС - на 20,4 %, налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья - на 20,6 %. В федеральный бюджет 2003 года НДС поступил в размере 246933,7 млн. рублей, в том числе налог на добычу углеводородного сырья - 241287,1 млн. рублей, из него по Республике Башкортостан - 6629,9 млн. рублей, Оренбургской области - 9137,9 млн. рублей, ХМАО - 126334,7 млн. рублей, НАО - 3647 млн. рублей.

Установлены многочисленные факты, подтверждающие крайне низкую эффективность системы учета и контроля платежей за пользование недрами. Предусмотренный налоговым законодательством порядок определения налогооблагаемой базы и расчет налоговых платежей самим недропользователем не позволяет государственным органам своевременно контролировать полноту поступления обязательных налогов и платежей в бюджетную систему Российской Федерации.

Процесс передачи в 2002 году крупнейших недропользователей на налоговый учет в межрегиональные инспекции № 1 и № 2 МНС России осуществлялся без должной подготовки. Лицевые счета этих налогоплательщиков передавались из регионов бессистемно, вследствие чего полной информации о платежах в проверенных субъектах налоговые органы не имеют. Редкие проверки их деятельности по обеспечению уплаты платежей в бюджеты, проводившиеся только сотрудниками межрегиональных инспекций, размещающихся в Москве, носили поверхностный характер и были малоэффективны.

Практически все недропользователи в нарушение лицензионных соглашений имеют существенные задолженности по платежам за пользование природными ресурсами перед бюджетами различных уровней. На 1 января 2004 года задолженность недропользователей России по платежам за пользование природными ресурсами только перед федеральным бюджетом составила 21,5 млрд. рублей, что составляет 5,4 % от начисленной суммы.

Нарушения условий лицензионных соглашений по невыполнению уровней добычи нефти привели к тому, что только в проверенных субъектах Российской Федерации не было добыто более 10 млн. т нефти, вследствие чего в бюджетную систему государства только за счет НДС в 2003 году не поступило около 8 млрд. рублей.

На ряде месторождений ОАО «АНК «Башнефть» и других недропользователей установлены серьезные нарушения учета объемов добычи нефти и газа природного непосредственно на месторождениях. На многих из них отсутствуют замерная техника и инструменты, журналы учета суточной добычи нефти и газа, отпуска добытых полезных ископаемых.

В нарушение статьи 12 Закона о недрах в соглашения к 168 лицензиям, выданным в 2003 году на основании совместного постановления МПР России и Правительства Республики Башкортостан взамен ранее действовавших, не включены условия, связанные с платежами, взимаемыми за пользование недрами, земельными участками, акваториями.

В нарушение указанной выше статьи ГУПР по ХМАО не переоформило лицензионные соглашения в части, касающейся начисления и уплаты НДС, а также регулярных платежей за пользование недрами. В соглашениях к большинству лицензий отсутствуют размеры ставок регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска, оценки месторождений и разведки углеводородного сырья на территории округа. Не предусмотрен порядок взимания указанных платежей и не определен порядок начисления НДС в соответствии с главой 26 Налогового кодекса Российской Федерации.

В проверенных субъектах выявлены нарушения законодательства по включению в лицензионные соглашения условий, связанных с платежами за добычу подземных вод. Лицензионные соглашения составлены с нарушением действующего законодательства, без указания ставки платы за добычу подземных вод, лимитов водопользования по каждому лицензионному участку и др. Проверка налоговых деклараций по плате за пользование водными ресурсами показала, ОАО «АНК «Башнефть» в отдельных случаях добывало подземную воду на безлицензионной основе. Однако положение статьи 4 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» о применении пятикратной ставки платы за воду при пользовании без лицензии не выполнялось, вследствие чего недоплата за пользование водными объектами в 2003 году составила 5254,4 тыс. рублей.

Анализ учета взимаемых платежей за пользование природными ресурсами показывает, что надлежащего контроля за поступлением доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации нет. Точными данными по платежам не располагают ни УФК Минфина России, ни управления МНС России, ни территориальные органы МПР России в проверенных субъектах.

Результаты проверки свидетельствуют, что к прямым потерям бюджетов всех уровней приводят следующие нарушения условий лицензионных соглашений:

- несоблюдение сроков ввода участков недр в промышленную разработку, предусмотренных условиями лицензионных соглашений;
- невыполнение проектов разработки и обустройства месторождений по объемам работ и срокам, перевод эксплуатационных скважин в бездействующий фонд;
- отсутствие данных у контролирующих государственных органов о фактических объемах и потерях углеводородного сырья при их добыче, подготовке, хранении и транспортировке, в том числе при аварийных разливах нефти;
- отсутствие контроля за соблюдением уровня утилизации попутного газа.

5. Организация и эффективность контроля МПР России за соблюдением недропользователями лицензионных условий и требований.

Практика применения мер ответственности к недропользователям за нарушение лицензионных требований, а также законодательства, регулирующего отношения недропользования

Контроль за соблюдением недропользователями лицензионных условий осуществляют органы государственного геологического контроля МПР России, которые в 2003 году состояли из специализированного подразделения центрального аппарата МПР России - Департамента организации и ведения государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды, департаментов организации государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды по федеральным окру-

гам, а также из специализированных подразделений, входящих в состав территориальных органов МПР России по субъектам Российской Федерации.

Органы государственного геологического контроля МПР России осуществляют функции по контролю за соблюдением установленного законодательством порядка предоставления лицензий на пользование недрами; условий, определенных в лицензии на пользование недрами; условий лицензий на виды деятельности, связанные с геологическим изучением недр.

В 2003 году объектами контроля являлись 43899 природопользователей (форма № 1-ГК «Сведения о государственном контроле в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды за 2003 год по Российской Федерации»), 94 % которых связаны с добычей полезных ископаемых (1 % - нефти и газа природного, 81 % - подземных вод и др.). В ходе осуществления контрольных функций названными органами было выявлено более 17 тыс. нарушений, выдано более 13 тыс. предписаний, из которых выполнено немногим более половины. Предъявлено штрафов на сумму всего лишь 20473,7 тыс. рублей, то есть в среднем по 1 тыс. рублей за нарушение (взыскано 48 %). Предъявлено исков о возмещение вреда «на сумму» 4874 тыс. рублей (взыскано 33 %). Передано в правоохранительные органы 249 дел (рассмотрено 76 %). Внесено 805 предложений о досрочном прекращении действия разрешительных документов (реализовано 64 процента).

Приведенные данные свидетельствуют о крайне низкой эффективности государственного воздействия за нарушения недропользователями своих обязанностей. Реальное взыскание ущерба с недропользователей является нерезультативным, носит чисто декларативный характер. Взамен штрафных санкций, базирующихся на МРОТ, необходимо перейти к возмещению государству ущерба от деятельности недропользователей в полном объеме.

Республика Башкортостан

В процессе проверок службой госконтроля по Республике Башкортостан установлен ряд нарушений природоохранного законодательства. В 2002 году выявлены нарушения лицензионных соглашений на 45 объектах, в 2003 году - на 20 объектах ОАО «АНК «Башнефть».

В 2003 году наложено административных штрафов на сумму 27 тыс. рублей, взыскано 43 процента.

При проведении выездной проверки специалистами Счетной палаты совместно со службой госконтроля по Республике Башкортостан на Алаторское, Бекетовское и Кабачковское месторождения (недропользователь - ОАО «АНК «Башнефть») установлены нарушения Закона о недрах, приказов и инструкций о порядке учета, регистрации добываемых полезных ископаемых. Учет добычи нефти на указанных месторождениях ведется небрежно, в вахтовых и диспетчерских журналах имеются многочисленные незаверенные исправления в цифрах. Журналы первичного учета извлекаемого углеводородного сырья не прошнурованы, страницы не пронумерованы, суточные объемы добычи не подписаны должностным лицом. Отсутствуют журналы данных по добыче нефти за месяц с подписями должностных лиц. На всех указанных месторождениях попутный газ не утилизировался, а сжигался в факелах.

План работы службы госконтроля ОГУПР по Республике Башкортостан по контролю за недропользованием в 2003 году не выполнен.

Оренбургская область

По результатам проверок службы госконтроля ГУПР по Оренбургской области в 2003 году выявлено 409 нарушений, в том числе 226 нарушений существенных условий лицензионных соглашений, 175 нарушений стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, 5 случаев самовольного (безлицен-

зионного) пользования недрами. В 2003 году устранено 250 нарушений, выявленных в предыдущие периоды.

Привлечены к административной ответственности 6 юридических и 17 должностных лиц. Начислено штрафов на сумму 259 тыс. рублей, взыскана 171 тыс. рублей.

Ханты-Мансийский автономный округ

В 2003 году на территории ХМАО работало 146 недропользователей, в том числе 62 по добыче углеводородного сырья.

Проведено 16 комплексных проверок на объектах ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Тюменнефтегаз», ОАО «ИНГА», ОАО «ТНК-Нижневартовск» и других. Проверки осуществлялись на основании совместных распоряжений правительства ХМАО и ГУПР по ХМАО и проводились с участием специалистов различных государственных органов.

В результате комплексных проверок службы госконтроля на объектах ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» на основании статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к Обществу были применены штрафные санкции в размере всего лишь 530 тыс. рублей, которые были оплачены ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь».

Следует отметить крайне недостаточное число проверок ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» в 2003 году. Несмотря на значительное количество месторождений с частичным или полным невыполнением установленных уровней добычи нефти и других нарушений законов и лицензионных соглашений в силу несовершенства законодательства, контрольные органы ХМАО на основании статьи 20 Закона о недрах добились досрочного прекращения прав пользования недрами только по 17 участкам недр.

Проверки, проведенные в 2003 году уполномоченными органами (в том числе ГУПР по ХМАО), зачастую носили поверхностный характер и не содержали конкретных выводов. Принимаемые по результатам проверок меры не являлись принципиальными и не достигали конечной цели - устранения нарушений законодательства о недрах. В рамках контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и условий лицензионных соглашений территориальным органом МПР России по ХМАО вынесено 37 предупреждений о возможном досрочном прекращении права пользования недрами, в том числе за 2002-2003 годы - 15, которые остались без соответствующего решения.

Введение в действие в 2002 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (главы 7 и 8) увеличивает меру ответственности и размер штрафных санкций за правонарушения, связанные с использованием недрами. Однако в 2003 году органы госконтроля ОГУПР по Республике Башкортостан, ГУПР по Оренбургской области, ГУПР по ХМАО и УПР по НАО слабо использовали возможности применения норм указанного Кодекса.

В связи с недостаточными экономическими мерами воздействия на нарушителя, недоработками административного и уголовного права в сфере недропользования досрочное прекращение права пользования недрами является единственной мерой, адекватной ущербу, наносимому бюджетам различных уровней, охране недр и окружающей среды при нарушении законодательства о недрах. Вместе с тем до настоящего времени в МПР России не подготовлен нормативный документ, определяющий порядок досрочного прекращения права пользования недрами, а статья 20 Закона о недрах не является статьей прямого действия. Такая неурегулированность значительно снижает эффективность деятельности органов госконтроля, регулярно направляющих недропользователю - нарушителю уведомления о начале процедуры досрочного прекращения права пользования недрами, которые, как правило, остаются без внимания МПР России.

Во многом это зависит от позиции как бывшего, так и нынешнего руководства МПР России в организации эффективного контроля. На запрос Счетной палаты о предоставлении материалов по данному вопросу от МПР России был получен ответ (письмо от 22 сентября 2004 года № ВС-58-26/6838), в котором указано, что сведения о фонде эксплуатационных и поисково-разведочных скважин, потерях федерального бюджета от невыполнения проектных показателей добычи нефти и газа, использовании федеральной собственности в виде природных ресурсов и средств их добычи находятся вне компетенции МПР России, что противоречит действовавшему в 2003 году Положению об МПР России как федеральном органе исполнительной власти, ответственном за все вопросы управления и пользования природными ресурсами.

Следует отметить, что в Положении о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 132, вопреки статье 4 Закона о недрах органы исполнительной власти субъектов Федерации не упоминаются в перечне органов, осуществляющих полномочия в области государственного контроля за использованием недр.

Вследствие указанных причин контрольную деятельность МПР России и служб госконтроля ОГУПР по Республике Башкортостан, ГУПР по Оренбургской области, ГУПР по ХМАО можно оценить как малоэффективную.

В результате проверки также выявлено

В марте 2002 года Счетной палатой в ГУПР по Оренбургской области была проведена документальная проверка соответствия действующему законодательству процедур выдачи лицензий на право пользования недрами на месторождениях и перспективных участках углеводородного сырья в Оренбургской области, а также выполнение недропользователями условий лицензий и требований законодательства по рациональному использованию и охране недр. Значительная часть замечаний, отмеченных в акте проверки от 17 марта 2002 года, по состоянию на 29 апреля 2004 года не была исправлена. В 2003 году ОАО «АНК «Башнефть» была проверена Счетной палатой Российской Федерации. В актах тематических проверок от 24 февраля 2003 года и от 11 апреля 2003 года указаны нарушения, не относящиеся к теме настоящей проверки. Нарушений в начислении НДСПИ не было установлено.

В марте 2004 года в ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налоговых и других обязательных платежей в федеральный бюджет (акт от 21 марта 2004 года), в ходе которой в числе других вопросов было рассмотрено выполнение лицензионных соглашений и установлено, что в лицензиях, выданных до введения главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации, установлен прежний уровень ставки платежей при пользовании недрами. Дополнения к лицензионным соглашениям по изменению ставки платы за право пользования недрами в установленном порядке ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» не оформлены. По состоянию на 29 июля 2004 года указанное нарушение также не было устранено.

По итогам проверки составлено 22 акта, перечень которых приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются). Перечень изученных документов, имеющих отношение к вопросам контрольного мероприятия, представлен в приложении № 2.

Выводы

1. Нормативная правовая база в основном позволяет МПР России, Федеральному агентству по недропользованию, образованному Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314, их территориальным подразделениям и органам ис-

полнительной власти субъектов Федерации выполнять возложенные на них задачи по государственному регулированию пользования недрами. Вместе с тем базовые федеральные законы - «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», а также Положение о лицензировании в правовом смысле устарели.

МПП России не выполнены предусмотренные Законом о недрах полномочия по разработке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих различные вопросы недропользования. Так, в нарушение статьи 2.1 указанного Закона до настоящего времени не приняты федеральные законы, устанавливающие порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности. Согласно статье 16 Закона о недрах порядок лицензирования пользования недрами должен устанавливаться федеральным законом, который также не разработан.

Назрела необходимость внесения в главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации изменения порядка расчета налоговой базы, налога на добычу нефти и газа природного.

Нормативные правовые акты Республики Башкортостан, Оренбургской области и Ханты-Мансийского автономного округа по некоторым положениям не соответствуют федеральному законодательству.

Порядок лицензирования пользования недрами до настоящего времени регулируется Положением, утвержденным Верховным Советом Российской Федерации в 1992 году. С момента принятия и по настоящее время изменения и дополнения в него не вносились, поэтому по отдельным вопросам оно вступило в противоречие с Законом о недрах.

2. По разведанным запасам нефти и газа природного Россия занимает одно из ведущих мест в мире (по нефти - второе, по газу природному - первое). Однако основная часть российских запасов расположена в отдаленных и труднодоступных районах. Наиболее крупные по разведанным запасам месторождения углеводородного сырья сосредоточены в Тюменской области. Многие крупные месторождения выработаны почти на 75 процентов.

Государственным балансом на 1 января 2003 года было учтено более 2450 нефтяных, газонефтяных и нефтегазоконденсатных месторождений, из них разрабатываются 1320. По данным МПП России, доля запасов нефти и газа природного, рентабельное освоение которых возможно, составляет 60 % от запасов, учтенных государственным балансом.

При добыче нефти в Российской Федерации в 2003 году в объеме 407 млн. т прирост запасов составил лишь 255,3 млн. т, при добыче газа природного в объеме 601,5 млрд. куб. м прирост составил 530 млрд. куб. метров.

Для минерально-сырьевой базы России характерны следующие тенденции:

- запасы углеводородного сырья, которые были сформированы в основном к 1990 году, истощаются;

- в 1992-2003 годах происходила опережающая разработка наиболее рентабельных месторождений с высокой обеспеченностью запасами (20 лет и более);

- вертикально интегрированные нефтегазодобывающие компании, созданные в 1991-2000 годах и владеющие месторождениями с высокой обеспеченностью запасами, вкладывали незначительные средства в геологоразведочные работы и не обеспечили прироста запасов в объемах, позволяющих осуществлять хотя бы простое воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- минерально-сырьевые ресурсы Российской Федерации используются неэффективно.

Наиболее существенное истощение запасов происходит в Республике Башкортостан, Оренбургской области, ХМАО. По оценке некоторых экспертов МПР России, планируемая добыча нефти в России обеспечена разведанными запасами только до 2010-2015 годов.

3. Установлены систематические факты нарушения МПР России, его территориальными подразделениями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований нормативных правовых актов, регулирующих порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами.

Выявленные в Республике Башкортостан, Оренбургской области, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах нарушения носят типовой характер и сводятся к следующему: непроведению конкурсов и аукционов, неправильному оформлению лицензий, несоблюдению порядка выдачи лицензий, невыполнению недропользователями проектных документов об объемах добычи полезных ископаемых и лицензионных условий пользования недрами по многим позициям, нерациональному недропользованию, нарушениям земельного и водного законодательства, а также законодательства об особо охраняемых природных территориях и охране окружающей среды, неэффективному государственному геологическому контролю.

4. Система учета и контроля платежей за пользование недрами является не всегда эффективной. С 2002 года осуществляется передача крупнейших недропользователей на налоговый учет в межрегиональные инспекции МНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 1 и № 2. Из-за отсутствия в 2002 году порядка передачи лицевого счета крупнейших налогоплательщиков из регионов передавались бессистемно, вследствие чего в ряде субъектов полной информацией о платежах налоговые органы не располагали.

В нарушение условий лицензионных соглашений не было добыто более 10 млн. т нефти, вследствие чего потери бюджетной системы Российской Федерации от непоступления НДС только по 4 проверенным субъектам Федерации составили около 8 млрд. рублей (расчетно).

Значительный ущерб причинен государству в результате непроведения с 2001 года МПР России конкурсов и аукционов лицензирования недр по углеводородному сырью, что повлекло за собой прекращение предоставления прав пользования недрами.

На 1 января 2004 года задолженность недропользователей России по платежам за пользование природными ресурсами только перед федеральным бюджетом составила 21,5 млрд. рублей, что составляет 5,4 % от начисленной суммы.

5. Государственный геологический контроль со стороны МПР России, его территориальных органов за рациональным использованием природных ресурсов, соблюдением недропользователями установленного порядка пользования недрами, стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, соблюдением лицензионных соглашений осуществлялся слабо, проводимые проверки нередко носили поверхностный характер, крупные нефтяные компании проверялись редко, результативность проверок была неэффективной.

Недостаточно использовались предусмотренные законодательством меры о прекращении права пользования недрами, гражданско-правовые и административные меры.

6. Результаты проверки позволяют сделать вывод о необходимости существенного изменения всего процесса государственного регулирования пользования недрами, совершенствования нормативной правовой базы по предоставлению прав недропользования, изменения порядка взимания платежей за пользование природными ресурсами, усиления государственного контроля за эффективным и рациональным использованием природных ресурсов.

Предложения

С учетом изложенного и на основании статьи 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» необходимо направить представления, в которых предлагается:

1. Министру природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневу:

- принять меры по совершенствованию и обновлению нормативно-правовой базы регулирования пользования недрами и приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных актов по недропользованию в Республике Башкортостан, Оренбургской области и ХМАО;

- добиваться выделения бюджетных средств на геологоразведочные работы, обеспечивающих стабильное функционирование нефтегазодобывающего комплекса страны;

- разработать нормативно-правовую базу стимулирования недропользователей по увеличению инвестирования геологоразведочных работ и обеспечения прироста углеводородного сырья;

- в соответствии с Законом о недрах осуществить мероприятия по вовлечению бездействующих скважин в эксплуатацию, в том числе 238 скважин, находящихся на балансе ФГУ «Оренбургский государственный университет»;

- возобновить проведение конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр и выдачи на их основании лицензий на разведку и добычу углеводородного сырья;

- на основании статьи 20 Закона о недрах принять меры по приостановлению или прекращению права пользования недрами к организациям:

- ОАО «АНК «Башнефть» - по месторождениям Уфимскому (лицензия УФА 12104 НЭ), Старо-Казанковскому (УФА 12076 НЭ), Азнаевскому (УФА 12098 НЭ), Гончаровскому (УФА 11935 НЭ), Ермолаевскому (УФА 11904 НЭ), Кунакбаевскому (УФА 11899 НЭ), Прокопьевскому (УФА 11929 НЭ), Казлаирскому (УФА 11867 НЭ);

- ЗАО «СП «Винка» - по Тарказинско-Чегодаевской площади (УФА 00169 НЭ);

- ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» - по месторождениям Умытыинскому (ХМН 00772 НР), Северо-Когалымскому (ХМН 00852 НЭ), Восточно-Лазаревскому (ХМН 00771 НР), Юккунскому (ХМН 00790 НР), Усть-Котухтинскому (ХМН 00622 НЭ), Андreeвскому (ХМН 00622 НЭ);

- ЗАО «ХМНК» - по лицензионным участкам Тортасинскому (ХМН 01114 НП), Итьяхскому (ХМН 01116 НП), Северо-Каменному (ХМН 01117 НП), Назымскому (ХМН 01118 НП);

- в соответствии со статьей 22 Закона о недрах обеспечить контроль за выполнением ОАО «Оренбургнефть» мероприятий по ускорению ввода в эксплуатацию месторождений Байтуганского (ОРБ 00758 НР), Долинного (ОРБ 00873 НР), Сокского (ОРБ 01201 НЭ), Южно-Спиридоновского (ОРБ 01083 НЭ), Бесединского (ОРБ 01134 НЭ), Лугового (ОРБ 01082 НЭ), Воинского (ОРБ 00627 НЭ), Сакадинского (ОРБ 01159 НЭ), полученных от прежних недропользователей;

- на основании статьи 20 Закона о недрах прекратить право пользования лицензионными участками, расположенными на территориях особо охраняемого объекта регионального значения - природного заказника «Море-Ю» и государственного природного заповедника «Ненецкий», а также на территории Елизаровского государственного заказника, выданных в нарушение Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

- устранить практику выдачи поисковых лицензий на месторождения с утвержденными запасами, находящимися на государственном балансе;

- принять меры административного и гражданско-правового характера к недропользователям, нарушающим установленные в проектно-технических документах уровни добычи нефти, не допускать разработку месторождений на основании устаревшей проектно-технической документации;

- обеспечить строгий учет месторождений, лицензий, массива эксплуатационных скважин;

- привлечь к административной ответственности работников МПР России и его территориальных органов, допустивших указанные выше нарушения.

2. Президенту Республики Башкортостан М. Г. Рахимову:

- принять меры по приведению системы органов управления недрами в Республике Башкортостан в соответствие с федеральным законодательством;

- разработать программу развития минерально-сырьевой базы Республики, предусматривая в ней инвестирование геологоразведочных работ для обеспечения прироста запасов углеводородного сырья;

- совместно с ОГУПР по Республике Башкортостан привести в соответствие с Законом о недрах материалы по 81 лицензии на право добычи твердых полезных ископаемых;

- принять меры к возобновлению проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами по углеводородному сырью;

- на основании статьи 20 Закона о недрах принять меры по приостановлению или прекращению права пользования недрами к следующим недропользователям: ОАО «АНК «Башнефть» - по месторождениям Уфимскому (лицензия УФА 12104 НЭ), Старо-Казанковскому (УФА 12076 НЭ), Азнаевскому (УФА 12098 НЭ), Гончаровскому (УФА 11935 НЭ), Ермолаевскому (УФА 11904 НЭ), Кунакбаевскому (УФА 11899 НЭ), Прокопьевскому (УФА 11929 НЭ), Казлаирскому (УФА 11867 НЭ); ЗАО «СП «Винка» по Тарказинско-Чегодаевской площади (УФА 00169 НЭ);

- усилить контроль за выполнением недропользователями условий, предусмотренных в лицензионных соглашениях, особенно по добыче нефти и газа природного, не допускать разработку месторождений на основании устаревшей проектно-технической документации;

- не допускать осуществления специального водопользования на безлицензионной основе.

3. Главе администрации Оренбургской области А. А. Чернышеву:

- принять меры по устранению отмеченных нарушений, в том числе привести нормативно-правовую базу Оренбургской области по недропользованию в соответствие с федеральным законодательством;

- разработать программу развития минерально-сырьевой базы области, предусматривая в ней инвестирование геологоразведочных работ для обеспечения прироста запасов углеводородного сырья;

- в соответствии с Законом о недрах осуществить мероприятия по вовлечению бездействующих скважин в эксплуатацию, в том числе 238 скважин, находящихся на балансе ФГУ «Оренбургский государственный университет»;

- принять меры к возобновлению проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами по углеводородному сырью;

- осуществлять надлежащий контроль за ОАО «Оренбургнефть» с целью безотлагательного ввода в эксплуатацию месторождений Байтуганского (лицензия ОРБ 00758 НР), Долинного (ОРБ 00873 НР), Сокского (ОРБ 01201 НЭ), Южно-Спиридоновского (ОРБ 01083 НЭ), Бесединского (ОРБ 01134 НЭ), Лугового (ОРБ

01082 НЭ), Воинского (ОРБ 00627 НЭ), Сакадинского (ОРБ 01159 НЭ), полученных от прежних недропользователей;

- исключить нарушения при оформлении лицензионных соглашений на право пользования недрами;

- принять меры административного воздействия к недропользователям, нарушающим установленные в проектно-технических документах уровни добычи нефти, не допускать разработку месторождений на основании устаревшей проектно-технической документации;

- ликвидировать на территории особо ценного лесного массива - Бузулукского бора - источники загрязнения природной среды;

- принять меры по возмещению ущерба и других потерь от нерационального пользования недрами, а также вреда, нанесенного окружающей природной среде;

- усилить государственный контроль за выполнением недропользователями условий, предусмотренных в лицензиях.

4. Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Председателю Правительства А. В. Филипенко:

- принять меры по устранению отмеченных нарушений, в том числе по приведению нормативной правовой базы ХМАО по недропользованию в соответствие с федеральным законодательством;

- разработать программу развития минерально-сырьевой базы округа, предусмотрев в ней инвестирование геологоразведочных работ для обеспечения прироста запасов углеводородного сырья;

- обеспечить действенный контроль за целевым расходованием бюджетных средств, выделяемых на геологоразведочные работы;

- на основании статьи 20 Закона о недрах принять меры по ограничению, приостановлению или прекращению права пользования недрами к следующим недропользователям: ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» - по месторождениям Умытгинскому (ХМН 00772 НР), Северо-Когалымскому (ХМН 00852 НЭ), Восточно-Лазаревскому (ХМН 00771 НР), Юккунскому (ХМН 00790 НР), Усть-Котухтинскому (ХМН 00622 НЭ), Андреевскому (ХМН 00622 НЭ); ЗАО «ХМНК» - по лицензионным участкам Тортасинскому (ХМН 01114 НП), Елизаровскому (ХМН 01115 НП), Итьяхскому (ХМН 01116 НП), Северо-Каменному (ХМН 01117 НП), Назымскому (ХМН 01118 НП);

- разработать экспериментальное положение о порядке осуществления государственного контроля за соблюдением недропользователями лицензионных соглашений и реализовать его на территории округа;

- обеспечить выполнение лицензионных соглашений по соблюдению недропользователями уровней утилизации попутного газа;

- безотлагательно провести оформление земельных отводов по действующим лицензиям в соответствии с законодательством;

- регулярно рассматривать на заседаниях правительства округа вопросы использования углеводородного сырья с учетом полноты поступления доходов во все уровни бюджетной системы.

5. Главе администрации Ненецкого автономного округа В. Я. Бутову:

- принять меры по устранению отмеченных нарушений, в том числе разработать и утвердить программу лицензирования участков недр на территории округа;

- обеспечить действенный контроль за целевым расходованием бюджетных средств, выделяемых на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- на основании статьи 20 Закона о недрах принять меры по ограничению, приостановлению или прекращению права пользования недрами к следующим недропользователям: ОАО «Ненецкая нефтяная компания» (НРМ 10785 НП); ЗАО «Северная нефть» (НРМ 10913 НП); ОАО «Ненецкая комплексная нефтегазовая компания» (НРМ 10914 НП); ЗАО «Арго Плюс» (НРМ 10916, 10917, 10918, 10929 НП); ОАО «Данао Инжиниринг» (НРМ 10929 НП);

- обеспечить выполнение недропользователями условий, предусмотренных в лицензиях, и контроль за поступлением доходов за пользование недрами;

- лицензии на месторождения с утвержденными запасами, находящимися на государственном балансе, выдавать по итогам конкурсов (аукционов);

- обеспечить безотлагательное оформление земельных отводов по действующим лицензиям в соответствии с законодательством;

- рассмотреть вопрос о прекращении права пользования недрами по участкам недр, расположенным на особо охраняемых территориях государственного природного заповедника «Ненецкий» и природного заказника «Море-Ю», выданных в нарушение Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

- совместно с территориальными органами МПР России принять меры по усилению государственного контроля за рациональным использованием природных ресурсов, обеспечить адекватные меры ответственности недропользователей за допущенные нарушения законодательства о недрах.

6. Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ