

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 20 сентября 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
А.Н.БАТУРКИН

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«ПРОВЕРКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ АГЕНТСТВОМ
ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ПОЛНОМОЧИЙ АДМИНИСТРАТОРА ДОХОДОВ
В ЧАСТИ ПРАВИЛЬНОСТИ ИСЧИСЛЕНИЯ, ПОЛНОТЫ
И СВОЕВРЕМЕННОСТИ УПЛАТЫ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ,
ОБОСНОВАННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ СТАРТОВОГО
РАЗМЕРА РАЗОВОГО ПЛАТЕЖА ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ
ПРИ ПОДГОТОВКЕ УСЛОВИЙ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСОВ
И АУКЦИОНОВ НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ УЧАСТКОМ НЕДР
В 2017–2018 ГОДАХ И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2019 ГОДА»**

Цели

1. Оценить состояние нормативно-правового регулирования администрирования неналоговых платежей в сфере пользования недрами.
2. Проверить правильность исчисления, полноты и своевременность внесения платежей за пользование недрами.

Итоги проверки

Счетная палата проверила деятельность Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) и двух территориальных органов (департаменты по недропользованию по Уральскому и Северо-Кавказскому федеральным округам).

В 2018 году при пользовании недрами по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило на общую сумму 7 574 165,1 млн рублей федеральных налогов и сборов.

За тот же период времени в федеральный бюджет поступили неналоговые платежи, включая регулярные платежи, а также государственная пошлина на сумму 27 658,0 млн рублей, что составляет 0,3 % в общей сумме поступлений платежей при пользовании недрами.

Разовые платежи составляют наибольшую долю в общем объеме неналоговых платежей при пользовании недрами, а также государственной пошлины – 93 % в 2018 году.

В ходе проверки выявлены:

- 1) Пробелы законодательства в сфере недропользования, несовершенство подзаконных нормативных правовых актов. Ряд нормативных правовых актов, содержащих ставки платы за услуги в сфере недропользования, не пересматривались с момента введения в действие.

Например, ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых, за пользование недрами при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, не пересматривались с 2002 года.

С указанного периода индекс потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации составил 386,8 %.

Ставки регулярных платежей за пользования недрами в 2018 году

в рублях

		Ставка Min	Ставка Max
Разведка углеводородного сырья	Закон «О недрах»	5000	20 000
	С учетом инфляции	19 300	77 200
Поиск и оценка месторождений	Закон «О недрах»	120	540
	С учетом инфляции	464	765
Подземные сооружения	Закон «О недрах»	3,5	5,0
	С учетом инфляции	13,5	19,3

2) Неурегулированность ряда вопросов по проведению аукционов. В результате в 2018 году в федеральный бюджет не перечислен остаток разового платежа в сумме более 5 млрд рублей, так как более 30 % победителей торгов отказались от права пользования недрами.

3) Нарушения при расчете центральным аппаратом Роснедр и территориальными органами разового платежа за пользование недрами.

4) Значительная часть недр остается нераспределенной и своевременно не вовлекается в хозяйственный оборот. За период 2017 год – первое полугодие 2019 года состоялось лишь 64 % торгов от объявленных. За 2018 год доля состоявшихся торгов составила 67 % от объявленных.

Выводы

За 2017 и 2018 годы фактические суммы поступивших в федеральный бюджет регулярных платежей за пользование недрами составили 868 477,4 тыс. рублей и 875 460,4 тыс. рублей. Однако при индексации ставок регулярных платежей на индекс потребительских цен данные поступления могли бы значительно превысить указанные показатели.

Ставки платы за проведение государственных экспертиз не пересматривались. В результате федеральным бюджетом за 2018 год могло быть дополнительно получено 1 094,6 млн рублей (расчетно).

В федеральный бюджет не поступают значительные суммы средств в виде разовых платежей за пользование недрами в результате признания несостоявшимися значительного количества торгов. В результате проведенных в 2018 году торгов стартовый платеж увеличился более чем в 3 раза – с 12 677,9 млн рублей до 42 095,0 млн рублей. При этом не состоялись торги на сумму стартового платежа 11 470,6 млн рублей.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Поручить Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- о внесении в Закон о недрах нормы об индексации ставок регулярных платежей за пользование недрами на коэффициент инфляции, а также о включении в систему платежей за пользование недрами, определенную статьей 39 Закона о недрах, платежей за экспертизы запасов полезных ископаемых и проектов геологического изучения недр;
- о применении коэффициента, отражающего инфляционные процессы, к ставкам платы за проведение экспертизы проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр и государственной экспертизы запасов полезных ископаемых;
- о возможности предоставления права пользования недрами единственному участнику аукциона или другому участнику в случае отказа победителя аукциона от права пользования недрами и внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации;
- о соблюдении сроков расчета стартового размера разового платежа за пользование недрами;
- об отмене сбора за участие в конкурсе или аукционе на право пользования участками недр.

Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.1.0.14, 3.1.0.14.1–3.1.0.14.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального агентства по недропользованию, его территориальных органов при осуществлении полномочий в сфере пользования недрами, влияющих на поступления неналоговых доходов в федеральный бюджет, в том числе полномочий главного администратора (администратора) неналоговых доходов в сфере пользования недрами.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по недропользованию (г. Москва).

Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу (Свердловская область, г. Екатеринбург).

Департамент по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу (Ставропольский край, г. Ессентуки).

Срок проведения контрольного мероприятия

Май – сентябрь 2019 года.

Цели контрольного мероприятия

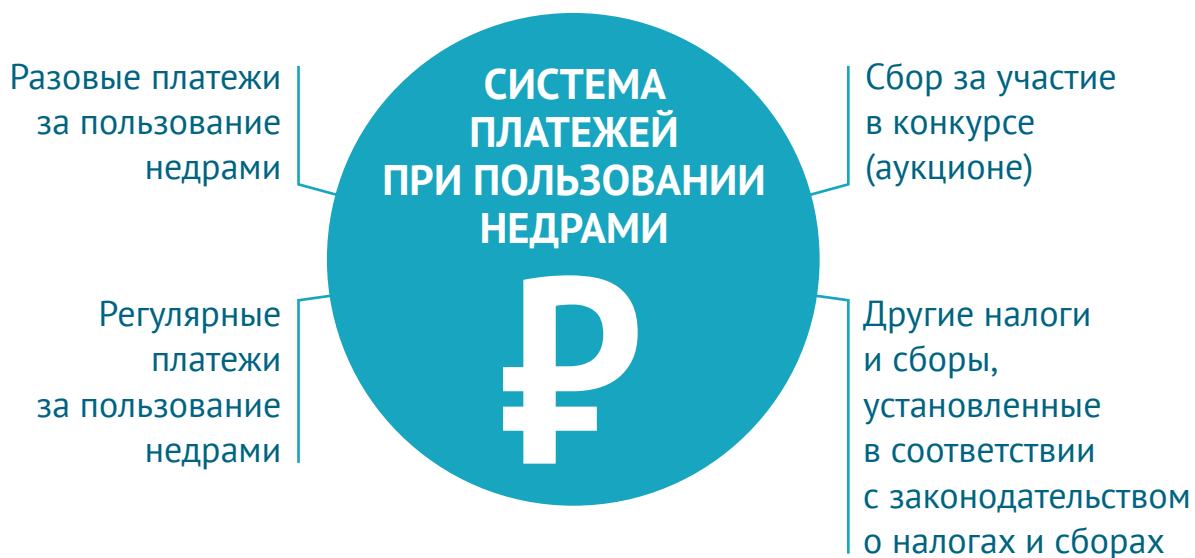
1. Оценка состояния нормативно-правового регулирования администрирования неналоговых платежей в сфере пользования недрами.
2. Проверка правильности исчисления, полноты и своевременности внесения платежей за пользование недрами.

Проверяемый период деятельности

2017–2018 год и истекший период 2019 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки

Система платежей при пользовании недрами регламентирована статьей 39 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) и включает в себя следующие платежи:



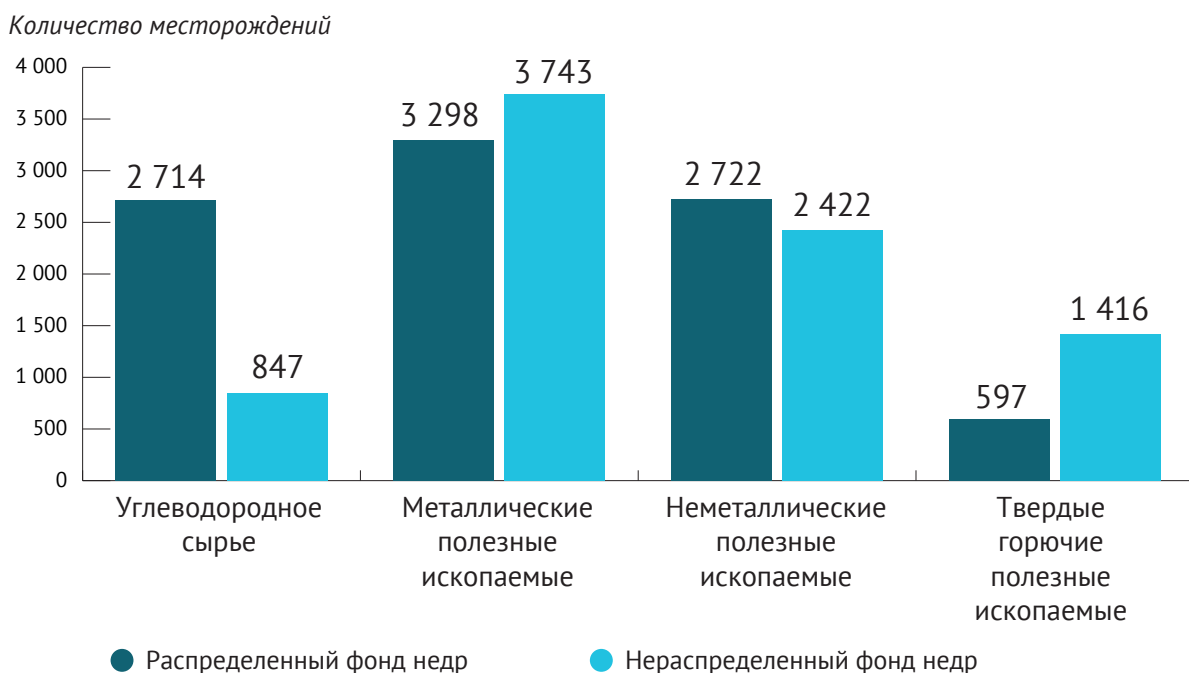
В 2018 году при пользовании недрами по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило федеральных налогов и сборов на общую сумму 7 574 165,1 млн рублей.

За тот же период времени в федеральный бюджет поступили неналоговые платежи, включая регулярные платежи, а также государственная пошлина на сумму 27 658,0 млн рублей, что составляет 0,3% в общей сумме поступлений платежей при пользовании недрами.

Разовые платежи составляют наибольшую долю в общем объеме неналоговых платежей при пользовании недрами, а также государственной пошлины – 93 % в 2018 году:



По состоянию на 1 января 2018 года федеральный фонд недр по месторождениям распределен следующим образом:



Распределена большая часть объемов углеводородного сырья, в том числе и по запасам:



Значительная часть (45 %) запасов металлических полезных ископаемых (уран, золото, серебро, хром, алюминий и др.) не распределена в связи с инвестиционной непривлекательностью месторождений.

Аналогичная ситуация сложилась и с неметаллическими полезными ископаемыми (драгоценные камни, стекольное сырье, лечебные грязи и др.) и твердыми горючими полезными ископаемыми. Например, в нераспределенном фонде недр находится 83 % разведанных запасов угля.

Регулирование деятельности в сфере недропользования осуществляется Законом о недрах, Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1, постановлениями Правительства Российской Федерации и правовыми актами Минприроды России.

В соответствии с Законом о недрах предметы ведения и полномочия в сфере недропользования разграничены.

Субъектами принятия решений по участкам недр являются:

<p>Правительство Российской Федерации</p>	<p>участки недр федерального значения (месторождения урана, кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, месторождения: алмазов/металлов платиновой группы, с запасами нефти от 70 млн т, газа от 50 млрд куб. м, золота от 50 т; меди от 500 тыс. т; внутренних морских вод, континентального шельфа)</p>
<p>Роснедра</p>	<p>участки недр, за исключением участков недр федерального и местного значения</p>
<p>Органы власти субъектов Российской Федерации</p>	<p>участки недр местного значения (общераспространенные полезные ископаемые, подземные воды питьевого и местного значения)</p>

Роснедра являются главным администратором доходов от 5 видов платежей, непосредственно связанных с предоставлением права пользования природными ресурсами (участками недр):



Разовые платежи за пользование недрами на территории РФ



Разовые платежи за пользование недрами на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами РФ



Сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр



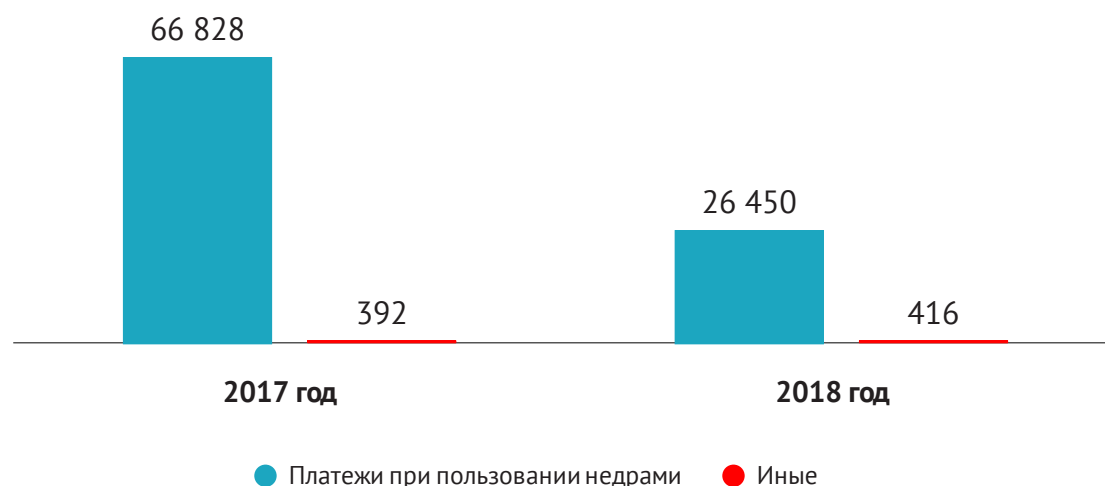
Плата, взимаемая при исполнении государственной функции по проведению экспертизы проектов геологического изучения недр



Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр

Роснедра осуществляют расчет конкретного размера регулярных платежей за пользование недрами¹, администрирует которые ФНС России.

(млн рублей)



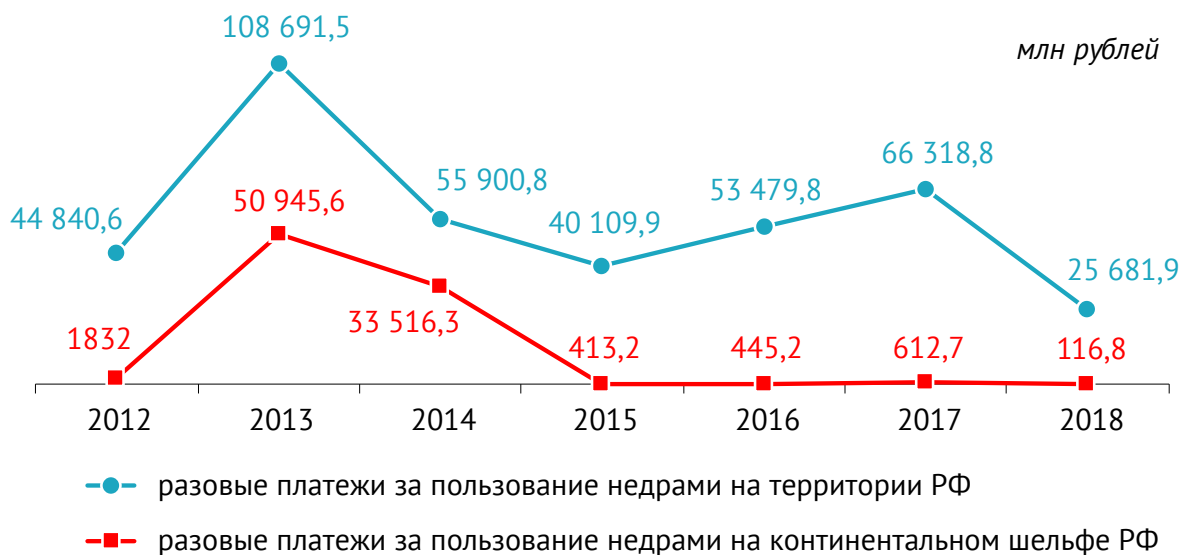
Также Роснедра администрируют иные виды платежей, в том числе доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат, административные платежи и сборы, штрафы, санкции и возмещение ущерба, безвозмездные поступления.

Платежи при пользовании недрами в 2017 и 2018 годах составляют большую часть в общей сумме администрируемых доходов – 99 %.

Суммы поступлений разовых платежей за пользование недрами, в том числе разовых платежей за пользование недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за ее пределами на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, не носят постоянного характера и, находясь в прямой зависимости от количества и рыночной привлекательности предлагаемых к пользованию участков недр, за период с 2012 года по 2018 год имеют тенденцию к снижению при максимуме поступлений в 2013 году на сумму 50 945,6 млн рублей и минимуме в 2018 году на сумму 116,8 млн рублей.

¹ Приказом Минприроды России от 7 марта 2014 г. № 134 утвержден Порядок определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами. Порядок содержит расчетную формулу и применяемые к ней поправочные коэффициенты, учитывающие условия проведения геологоразведочных работ в зависимости от экономико-географических условий, продолжительности работ, степени геологической изученности и степени риска.

В 2012–2014 годах поступления разовых платежей за пользование недрами на континентальном шельфе Российской Федерации в общей сумме разовых платежей составляли от 4 % в 2012 году до 60 % в 2014 году:



Результаты контрольного мероприятия

1. Оценка состояния нормативно-правового регулирования администрирования неналоговых платежей в сфере пользования недрами

1.1. Нормативно-правовое регулирование при передаче участков недр в пользование

Основания возникновения права пользования участками недр установлены статьей 10.1 Закона о недрах.

Вопросы проведения конкурса (аукциона) на право пользования участком недр урегулированы статьей 13.1 Закона о недрах. В отношении участков недр федерального значения проводятся только аукционы, принятие решений о проведении которых принимает Правительство Российской Федерации путем издания соответствующего распоряжения. Принятие решений в отношении участков недр, за исключением участков недр федерального или местного значения, осуществляют Роснедра

или его территориальные органы, причем критерии выбора вида торгов законодательством о недрах не определены.

Распределение полномочий между Роснедрами и его территориальными органами определено Административным регламентом предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утвержденным приказом Минприроды России от 22 декабря 2017 № 698 (далее – Административный регламент № 698).

1.2. Нормативно-правовое регулирование установления разового платежа за пользование недрами

Методика расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами в соответствии с Законом о недрах утверждена приказом Минприроды России от 30 сентября 2008 г. № 232 (далее – Методика № 232) и применяется при проведении аукционов (конкурсов).

Стартовый размер разового платежа рассчитывается по формуле:

$РП = НДПИ_{год} \times П \times K_{инт}$, где:

$НДПИ_{год}$ – величина суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации (далее – среднегодовая величина суммы налога на добычу полезных ископаемых), тыс. рублей,

$П$ – коэффициент, характеризующий процент от среднегодовой величины суммы налога на добычу полезных ископаемых и принимается равным:

0,05 – в отношении нефти и (или) газового конденсата,

0,1 – в отношении остальных видов полезных ископаемых.

$K_{инт} = K_{изуч} \times K_{инфр}$ (для твердых полезных ископаемых).

$K_{инт} = K_{изуч} \times K_{инфр} \times K_{гл} \times K_{раз}$ (для углеводородного сырья).

Интегральный поправочный коэффициент $K_{инт}$ определяется как произведение коэффициентов $K_{изуч}$ (степень геологической изученности), $K_{инфр}$ (инфраструктура района, географо-экономические факторы (близость магистральных трубопроводов, железнодорожных путей, иных видов транспорта и коммуникаций). При расчете $K_{инт}$ для углеводородного сырья

также применяются $K_{гл}$ – коэффициент, характеризующих глубину залегания продуктивного пласта, и $K_{раз}$ – коэффициент, учитывающий размерность месторождения.

Также, по формуле расчета разовой платы расчет среднегодовой величины суммы налога на добычу полезных ископаемых осуществляется исходя из стоимости единицы добытого полезного ископаемого, определяемой по средней рыночной цене его реализации, при этом расчет средней цены реализации добытого полезного ископаемого осуществляется на основании сведений о ценах производителей добытого полезного ископаемого, представляемых Росстатом два раза в год (без НДС, акциза и других налогов, не входящих в себестоимость).

Приказом Минприроды России от 6 декабря 2017 г. № 650 внесены изменения в Методику № 232, предусматривающие введение понижающего коэффициента 0,5 для забалансовых запасов, запасов попутных полезных ископаемых и попутных компонентов (ранее понижающий коэффициент не применялся), а также уменьшение инфраструктурного коэффициента в части твердых полезных ископаемых для ряда субъектов Российской Федерации. Вступление в силу данных изменений – 26 декабря 2017 года.

Введение указанных коэффициентов Минприроды России финансово и экономически не обосновано, влияние их применения на поступления в федеральный бюджет не определено.

Данные изменения внесены в целях вовлечения в освоение участков недр, в отношении которых отсутствует интерес недропользователей. В том числе в целях снижения разового платежа в связи с планируемой передачей в пользование участка недр Тырныаузского вольфрамо-молибденового месторождения, относящегося к иным участкам недр (за исключением участков недр местного значения). Расчет по новой редакции Методики № 232 позволил снизить величину стартового размера разового платежа за пользование недрами указанного месторождения с 2,2 до 1,08 млрд рублей.

В результате применения понижающих коэффициентов снижается размер разового платежа за пользование недрами. При этом понижающие коэффициенты применяются ко всем предполагаемым к передаче в пользование участкам недр, в том числе и к коммерчески привлекательным.

Неоднократное внесение изменений в Методику № 232 в части расчетов разового платежа за пользование недрами привело к несоответствию

показателей, используемых в формулах, их описанию в тексте. Например, в формуле перевода запасов и прогнозных ресурсов извлекаемых запасов нефти, природного газа, газового конденсата из низших в более высокие категории используются показатели сроков проведения работ по геологическому изучению t^1 и t^3 , при этом значения установлены только для показателей t^1 и t^2 , причем t^2 в формуле не применяется.

Согласно порядку расчета Кизуч (приложение 1 к Методике № 232) расчет коэффициента Кизуч для участков недр, содержащих запасы и (или) ресурсы нефти, природного газа, газового конденсата производится по формуле, учитывающей объемы запасов категорий ВЗ и СЗ. При этом описание указанной формулы не содержит расшифровки указанных категорий запасов.

Кроме того, расчет коэффициента Кизуч для участков недр, содержащих запасы и (или) прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых, производится по формуле, учитывающей объемы прогнозных ресурсов только категорий Р1 и Р3. При этом прогнозные ресурсы категории Р2 не учитываются, а прогнозные ресурсы категории Р3 учитываются в формуле расчета дважды.

Определение размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов (конкурсов), осуществляется в соответствии с Правилами определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 94 (далее – Правила № 94).

Предоставление в пользование участков недр без проведения аукционов (конкурсов), осуществляется:

- для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии;
- в случае изменения границ предоставленного ранее в пользование участка недр;
- на участках недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых;

- при внесении изменений в лицензии на пользование недрами в части установления возможности добычи попутных полезных ископаемых.

Минимальный размер разового платежа рассчитывается по формуле:

$РП = НДПИ_{\text{год}} \times П \times K_1$, где:

П принимается равным 0,05 – в отношении нефти и (или) газового конденсата; 0,1 – в отношении остальных видов полезных ископаемых;

K_1 – повышающий коэффициент, зависящий от вида полезного ископаемого.

Данная формула действует с момента утверждения Правил № 94 и расчет разового платежа по ней, при отсутствии понижающих и инфраструктурных коэффициентов, дает в результате большую сумму, нежели по Методике № 232.

1.3. Нормативно-правовое регулирование порядка определения ставок регулярных платежей за пользование недрами

Главным администратором регулярных платежей за пользование недрами является ФНС России, которая ежеквартально направляет в Роснедра информацию о суммах начислений и поступлений по регулярным платежам.

Максимальные и минимальные размеры ставок регулярных платежей за пользование недрами, в пределах которых Роснедрами или его территориальным органом устанавливается конкретный размер, приведены в статье 43 Закона о недрах.

Порядок определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами утвержден приказом Минприроды России от 7 марта 2014 г. № 134 и содержит расчетную формулу и применяемые к ней поправочные коэффициенты, учитывающие условия проведения геологоразведочных работ в зависимости от экономико-географических условий, продолжительности работ, степени геологической изученности и степени риска:

$R = R_{\text{min}} + K \times (R_{\text{max}} - R_{\text{min}})$, где:

R – конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами (рублей);

R_{max} – максимальный установленный размер ставки регулярного платежа;

R_{\min} – минимальный установленный размер ставки регулярного платежа;

K – поправочный коэффициент (от 0 до 1).

Размер поправочного коэффициента зависит от продолжительности работ и их условий. Конкретные размеры регулярных платежей указываются в лицензии на право пользования недрами.

Регулярные платежи за пользование недрами включены в систему платежей, установленную Законом о недрах, с 1 января 2002 года.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 227-ФЗ внесены изменения в Закон о недрах в части увеличения на 50 % максимальных ставок регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых.

Ставки за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых, за пользование недрами при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, установлены в 2002 году и до настоящего времени не изменялись.

За период с 2003 года индекс потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации, по данным Росстата, составил 386,8 %, с 2014 года – 141,6 %. Даже используя указанный индекс, минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений углеводородного сырья могли бы находиться в пределах от 464 до 765 рублей за 1 кв. км вместо действующих соответственно 120 и 540 рублей, установленных статьей 43 Закона о недрах. В отношении ставок регулярных платежей за пользование недрами в целях разведки углеводородного сырья ставки с учетом индекса потребительских цен могли бы находиться в пределах от 19 300 до 77 200 рублей за 1 кв. км вместо действующих от 5 000 до 20 000 рублей.

Ставки регулярных платежей за пользование недрами при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, связанных с хранением нефти и газового конденсата, с учетом индекса потребительских цен – от 13,5 до 19,3 рубля за 1 тонну вместо действующих 3,5 и 5 рублей.

Так как конкретный размер регулярных платежей определяется Роснедрами исходя из характеристик каждого участка недр, определить в целом возможный объем поступлений регулярных платежей с учетом индекса потребительских цен не представляется возможным.

1.4. Нормативно-правовое регулирование определения суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах

Данный платеж первоначальной редакцией Закона о недрах предусмотрен не был и введен Федеральным законом от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ.

Как установлено статьей 42 Закона о недрах, сбор за участие в конкурсе или аукционе вносится всеми его участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса или аукциона, включая оплату труда привлекаемых экспертов.

Вместе с тем территориальный орган Роснедр – Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу подготавливает смету расходов на проведение конкурса или аукциона не в связи с проведением конкретного конкурса (аукциона), а утверждает приказом и применяет ко всем конкурсам и аукционам, проводимым в период действия приказа.

Пунктом 7 Порядка определения суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах на право пользования участками недр, утвержденного приказом Минприроды России от 14 ноября 2013 г. № 507 (далее – Порядок № 507), определено, что смета расходов подготавливается в сроки, установленные для подготовки конкурсной или аукционной документации. В соответствии с пунктом 9 Порядка № 507 в состав затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурсов или аукционов включаются:

- затраты на подбор обзорной информации, подготовку картографических материалов, переплет;
- затраты на проведение презентаций выставляемых на конкурс или аукцион участков недр (аренда помещений, организация информационных стендов, изготовление картографических материалов);
- затраты на публикацию информации о выносимом на конкурс или аукцион участке недр, а также на подготовку и опубликование результатов конкурса или аукциона в средствах массовой информации;
- затраты, связанные с организацией работы конкурсной или аукционной комиссии (аренда помещений, оплата проезда и проживания членов комиссии, обеспечение комиссии необходимыми техническими средствами, расходы на оплату услуг связи);

- затраты на проведение аукциона (возмещение расходов аукциониста на проезд, проживание, обеспечение необходимыми техническими средствами, канцелярскими принадлежностями);
- затраты на оплату труда привлекаемых экспертов.

В нарушение требований статьи 42 Закона о недрах и пункта 9 Порядка № 507 в расчет суммы сбора включаются затраты, составляющие долю расходов на содержание деятельности территориального органа, не имеющие отношения к конкретным конкурсам или аукционам. В нарушение пункта 7 Порядка № 507 приказы территориальных органов об утверждении суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах на право пользования участками недр распространяют свое действие на текущий год, а не на конкретный аукцион или конкурс.

Представляя в ряде случаев значительную сумму, данные сборы создают предпосылки для отсутствия участников в проводимых торгах, предметом которых в основном являются подземные воды, разовый платеж по которым составляет менее 1 млн рублей.

Например, аукцион по предоставлению права пользования участком недр Ахманка-2 месторождения Озеро Ахманка (Уральский федеральный округ) – сбор за участие в аукционе составлял 130 тыс. рублей, разовый платеж – 76,9 тыс. рублей; Заводоуковское месторождение (Уральский федеральный округ) – сбор за участие в аукционе составил 130 тыс. рублей, разовый платеж – 692,5 тыс. рублей.

В пользование путем проведения торгов в Российской Федерации передаются различные виды государственного имущества (федеральное недвижимое имущество, земля, леса, водные объекты, водные биологические ресурсы и прочее), однако сбор за участие в конкурсе или аукционе предусмотрен только в случае проведения торгов на право пользования участками недр, при этом какое-либо обоснование данного сбора отсутствует.

1.5. Нормативно-правовое регулирование иных платежей в сфере недропользования

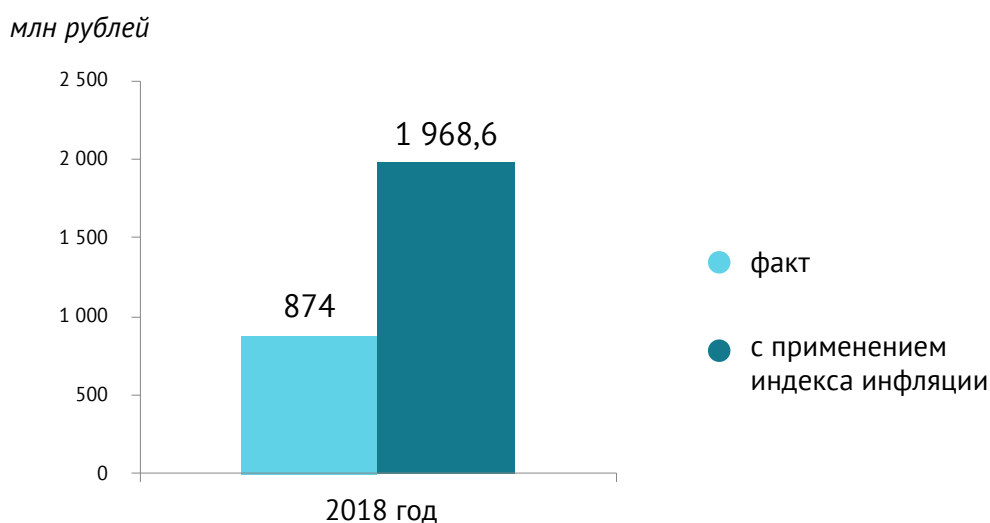
Роснедра оказывают 2 государственные услуги по проведению государственных экспертиз.

В одном случае размер платы установлен приказом Минприроды России от 23 сентября 2016 г. № 490 «Об утверждении порядка проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых и размера платы за ее проведение» (ранее действовал приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 252, содержащий те же ставки оплаты за государственную экспертизу проектов).

Размер платы за экспертизу запасов полезных ископаемых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение», при этом в настоящее время действуют ставки, установленные еще в 2007 году.

За 2018 год поступления платы за проведение экспертизы проектов геологического изучения недр составили 312,4 млн рублей, за проведение экспертизы запасов полезных ископаемых – 561,6 млн рублей.

Плата за проведение государственных экспертиз



Индекс потребительских цен в 2018 году, по данным Росстата, составил за период с 2011 года – 170,5 %, за период с 2008 года – 255,7 %.

В случае применения индекса потребительских цен к ставкам платы в 2018 году поступления составили бы 532,6 млн рублей за экспертизу проектов геологического изучения недр и 1 436,0 млн рублей за проведение экспертизы запасов полезных ископаемых, всего 1 968,6 млн рублей. Таким образом, применение индекса потребительских цен к ставкам платы за государственную экспертизу за 2018 год позволило бы дополнительно получить в федеральный бюджет 1 094,6 млн рублей.

В соответствии со статьей 39 Закона о недрах указанные платежи не входят в систему платежей при пользовании недрами, хотя их взимание обусловлено реализацией прав недропользователя, определенных лицензией.

1.6. Правовое регулирование осуществления полномочий главного администратора (администратора) доходов

Главным администратором неналоговых платежей за пользование недрами являются Роснедра.

В Положении о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293 (далее – Положение о Роснедрах), не закреплены полномочия по расчету разовых платежей за пользование недрами, а также по определению суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах на право пользования участками недр. Данные полномочия не закреплены и за территориальными органами положениями о них.

Приказами Роснедр от 21 июля 2016 г. № 467 и 468, от 31 января 2018 г. № 29 утверждены порядки осуществления бюджетных полномочий администраторами доходов федерального бюджета. Однако фактически указанные ведомственные акты содержат только перечень полномочий администратора доходов федерального бюджета, что не соответствует требованиям, установленным Правилами осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995 (далее – Правила № 995).

Так, указанные приказы Роснедр не содержат порядки действий администраторов доходов при осуществлении ими бюджетных полномочий. В том числе:

- порядок заполнения (составления) и отражения в бюджетном учете первичных документов по администрируемым доходам, указания нормативных правовых актов, регулирующих данные вопросы;
- порядок и сроки сверки данных бюджетного учета администрируемых доходов;
- порядок действий администраторов доходов при уточнении невыясненных поступлений;
- порядок возврата денежных средств физическим и юридическим лицам;
- порядок действий при принудительном взыскании с плательщика платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним через судебные органы;
- порядок обмена информацией между структурными подразделениями соответствующих территориальных органов;
- порядок, формы и сроки представления администратором доходов бюджетов главному администратору доходов бюджетов сведений и бюджетной отчетности, необходимых для осуществления полномочий главного администратора доходов бюджетов;
- срок уточнения платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в случае изменения кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- иные положения, необходимые для реализации полномочий администратора доходов бюджетов.

Методика прогнозирования поступлений доходов при осуществлении Роснедрами бюджетных полномочий утверждена приказом Роснедр от 12 сентября 2016 г. № 554 (с изменениями) и согласована с Минфином России.

Поступления разовых платежей за пользование недрами прогнозируются Роснедрами исходя из среднего значения стартового размера разового платежа за пользование недрами за предыдущий период на основании количества участков недр, планируемых к выставлению на торги.

В период 2019–2021 годов Роснедрами прогнозируется снижение размеров стартовых значений разовых платежей в связи со снижением категоричности запасов и прогнозных ресурсов, а также уменьшением количественных показателей запасов.

2. Проверка правильности исчисления, полноты и своевременности внесения платежей за пользование недрами

2.1. Использование информационных систем в целях администрирования платежей за пользование недрами

В целях планирования, анализа и мониторинга состояния распределенного фонда недр за счет средств федерального бюджета создана Автоматизированная система лицензирования недропользования (АСЛН), введенная в эксплуатацию приказом Роснедр от 5 апреля 2011 г. № 353. Пользователями АСЛН являются Роснедра, его территориальные органы и подведомственные организации.

В соответствии с Временным регламентом информационного взаимодействия территориальных органов Роснедр по эксплуатации АСЛН, утвержденным приказом Роснедр от 5 апреля 2011 г. № 353, в данную систему предусматривается оперативное включение территориальными органами информации о лицензионных документах, их переоформлении, дополнении, досрочном прекращении, ограничении, аннулировании, о проведенных и готовящихся конкурсах и аукционах, о зачислении платежей, их рассрочке. Кроме того, в АСЛН предусмотрены модули статистической отчетности и отчетности по аукционам и конкурсам. Поддержание актуальности системы должно обеспечиваться путем оперативного внесения дополнений и изменений в базу данных соответствующими структурными подразделениями в части компетенции.

Однако установлено несоответствие данных АСЛН информации на бумажных носителях в связи с невнесением территориальными органами Роснедр в АСЛН актуальной информации. При этом полномочие по контролю за деятельностью территориальных органов Положением о Роснедрах не закреплено².

² Положение о Федеральном агентстве по недропользованию утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293.

Выявлены ошибки внесения в АСЛН сумм разовых платежей по Уральскому, Дальневосточному, Северо-Западному, Сибирскому федеральным округам.

Например, по участку недр Костомукшская площадь (Республика Карелия) стартовый размер разового платежа фактически составлял 10 865,5 тыс. рублей, по результатам аукциона – 11 952,0 тыс. рублей, в АСЛН указано 10 865 467 тыс. рублей и 11 952 013 тыс. рублей соответственно и так далее.

Аукционная и конкурсная документация по состоявшимся и несостоявшимся торгам внесена в систему не в полном объеме. Например: лицензионные участки Хадытаяхский, Осенний, участок недр федерального значения, включающий Гыданское, Верхнетиутейское, Западно-Сеяхинское месторождения, и другие. Имеют место случаи дублирования информации. Например, Пазялинский участок.

Изменения и дополнения территориальными органами Роснедр в АСЛН не вносятся (информация по объявленным в 2017 году аукционам отсутствует и имеет статус «В процедуре», отсутствуют сканобразы документов, либо представленные документы не имеют отношения к конкретному конкурсу или аукциону). Например, по участкам недр Большая Дулишма, Малая Дулишма, Хитрушка (бассейн верхнего течения), Лысовский (бассейн), Нюхловский, Курумкан, Северта (бассейн), Худачи (бассейн).

В перечень аукционов по углеводородному сырью включен аукцион по минеральной воде на сумму 287,1 тыс. рублей (участок Краснозвездинский).

По ряду аукционов, проведенных в конце 2018 года – I квартале 2019 года, информация в АСЛН не внесена.

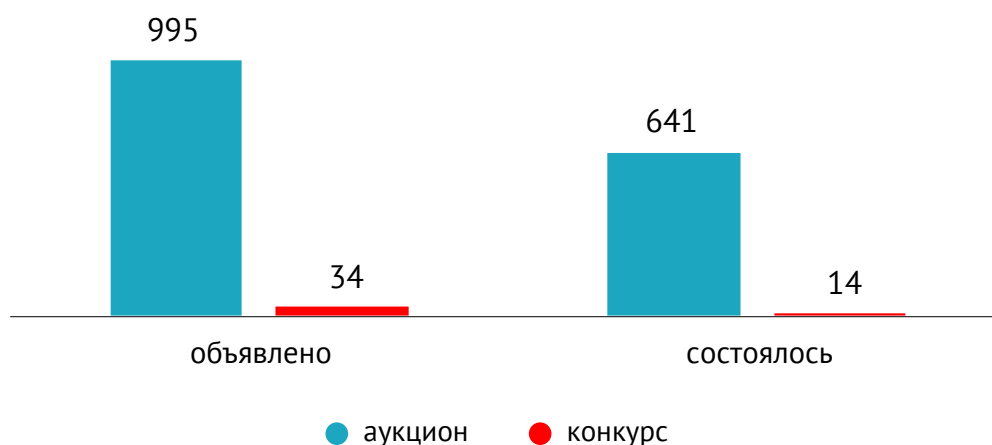
Также в АСЛН отсутствует актуальная информация о размере разового платежа, о сроках его уплаты, о фактической оплате разового платежа по выданным лицензиям на пользование недрами, о наличии рассрочки.

Как результат, АСЛН, являясь федеральной государственной информационной системой, содержит неполную и недостоверную информацию и не может быть использована в качестве основы для оперативной информационной поддержки государственного

управления фондом недр, как то указано в Публичной декларации целей и задач Федерального агентства по недропользованию на 2019 год³.

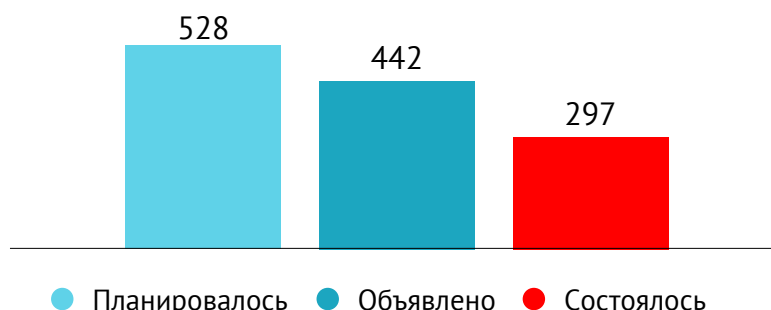
2.2. Практика проведения торгов и расчета разового платежа за пользование недрами

Количество объявленных и состоявшихся торгов за 2017 год – первое полугодие 2019 года



Всего в проверяемом периоде Роснедрами и их территориальными органами организовано проведение 995 аукционов и 34 конкурсов на получение права на пользование недрами. Признаны состоявшимися 641 аукцион и 14 конкурсов.

Количество торгов в 2018 году



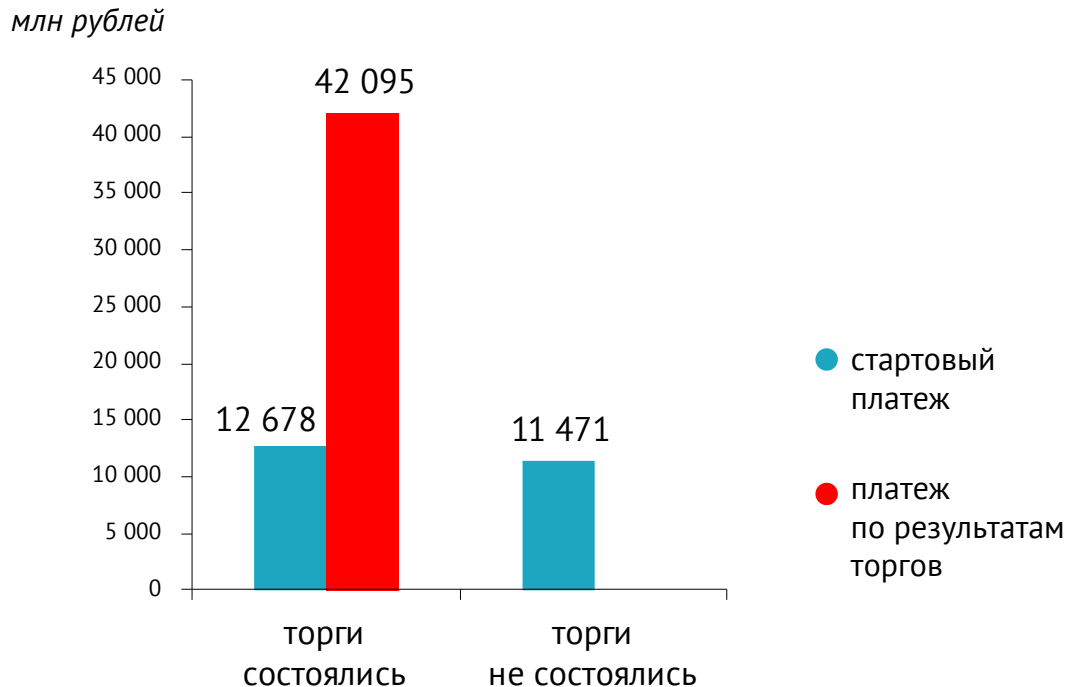
При составлении прогноза поступлений доходов Роснедрами планировалось проведение в 2018 году 528 торгов, фактически

³ Одобрена постановлением Коллегии Роснедр от 10 апреля 2019 года № ЕК-00-16/1-пр, утверждена заместителем Министра природных ресурсов и экологии – руководителем Роснедр Е.А.Киселевым.

объявлено – 442, состоялось – 297, то есть доля состоявшихся торгов составила 67 % от объявленных и 56 % от планировавшихся. При этом в половине объявленных торгов (49 %) было не более двух участников, часть торгов признана несостоявшейся в результате подачи заявки только одним участником и (или) признания аукциона несостоявшимся (8 %), а также отсутствия заявок (5 %). Увеличение стартового платежа всего на один шаг аукциона имело место в 44 % состоявшихся аукционов.

Конкурсы в 2018 году составляли незначительную долю (4 %) в общем количестве торгов. Из 18 объявленных конкурсов состоялось 13 (72 %), в которых принимало участие 2 и менее участников (2 участника – в трех, 1 – в десяти).

В результате проведенных в 2018 году аукционов стартовый платеж увеличился более чем в 3 раза – с 12 677,9 млн рублей до 42 095,0 млн рублей⁴. При этом не состоялись торги на сумму стартового платежа 11 470,6 млн рублей:



Выборочной проверкой документации состоявшихся конкурсов и аукционов установлено следующее.

⁴ Значительная часть торгов проведена в декабре 2018 года, в связи с чем часть платежей перечислена в федеральный бюджет в 2019 году.

В 2018 году из общего количества состоявшихся аукционов по твердым полезным ископаемым более 30 % победителей торгов отказались от права пользования недрами, в результате чего лицензии аннулированы и в федеральный бюджет не перечислен остаток разового платежа в сумме 5 003,4 млн рублей, или 53 % от общей суммы, подлежащей перечислению в бюджет. В ходе проведения данных аукционов количество шагов составило от 10 до 542, причем значительное увеличение стартового размера разового платежа в ряде случаев свидетельствует о желании участника торгов не допустить победу конкурента в аукционе.

Например, 1 марта 2019 года Уралнедрами проведен аукцион на право пользования недрами с целью разведки и добычи золота, платины из россыпных месторождений на участке Шишимской группы россыпей в Свердловской области, в котором принимали участие два недропользователя. Победителем признана организация, предложившая цену, в 30 раз превышавшую стартовый платеж (133 шага аукциона). Победителем внесен задаток в размере стартового разового платежа в размере 31 279,0 тыс. рублей. Однако остаток разового платежа в сумме 897 707,3 тыс. рублей в установленный лицензией срок не уплачен. Лицензия прекращена, участок недр в пользование не передан.

Законодательством Российской Федерации в случае отказа победителем торгов внесения в установленный срок платы по итогам аукциона не предусмотрено предоставление права пользования недрами другому участнику торгов.

В ряде случаев в ходе торгов по углеводородному сырью стартовый платеж увеличен на 1 шаг аукциона (10 %). При этом для участия в аукционе подавались заявки от юридических лиц, акции которых принадлежат одной организации (дочерние предприятия).

Так, в 13 из 15 аукционов по углеводородному сырью за период 2017 год – истекший период 2019 года, в которых принимало участие публичное акционерное общество, осуществляющее деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, единственным конкурентом являлось его дочернее открытое акционерное общество.

Из 9 состоявшихся в 2018 году аукционов на территории Уральского федерального округа в трех принимали участие 2 юридических лица, акции которых принадлежат одной организации.

Конкурентная борьба, предусмотренная в целях увеличения начальной цены аукционов, в указанных случаях отсутствует, а второй участник необходим только в целях признания аукциона состоявшимся.

Стартовый размер разового платежа за пользование участками недр федерального значения устанавливается распоряжением Правительства Российской Федерации на основании расчета, проведенного Роснедрами.

В ходе проверки выявлены случаи проведения аукционов, стартовый размер разового платежа в которых не соответствовал порядку расчета, предусмотренному Методикой № 232.

Подпунктом 2 пункта 5 Методики № 232 установлен порядок расчета среднегодовой величины суммы налога на добычу полезных ископаемых, определяемой исходя из стоимости единицы добытого полезного ископаемого, которая, в свою очередь, определяется по среднерыночной цене реализации за период 6 месяцев, предшествующих дате объявления аукциона.

При объявлении аукциона 25 сентября 2018 года, предметом которого являлся Южно-Обский участок недр федерального значения, расположенный в акватории Обской губы Карского моря, установлен стартовый размер разового платежа, при расчете которого за основу взяты средние ставки НДС по углеводородному сырью за период декабрь 2017 года – май 2018 года, сравнение которых со средними ставками за период март – август 2018 года показало занижение расчета на 4 852,269 тыс. рублей.

Если за период, который был взят при расчете, средняя ставка НДС по нефти составляла 10,8 тыс. рублей за тонну, то за период март – август 2018 года, то есть 6 месяцев, предшествующих объявлению аукциона, средняя ставка составляла 12,2 тыс. рублей за тонну, по газу – 0,866 и 0,889 тыс. рублей за тыс. куб. м и по конденсату – 6,752 и 6,937 тыс. рублей за тонну соответственно.

Подобные нарушения выявлены также по участкам недр федерального значения, включающих Штурмовое месторождение, расположенное на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и в Обской и Гадынской губах Карского моря, Верхнетиутейское и Западно-Сеяхинское месторождения, Гадынское месторождение, расположенные на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, часть Приобского нефтяного месторождения, расположенного на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В данных случаях с момента расчета Роснедрами стартового размера разового платежа до даты объявления аукциона прошло более 1 месяца, в результате стоимость единицы добытого полезного ископаемого, используемая при расчете, изменилась, что повлекло занижение стартовых размеров разовых платежей на 466 032,6 тыс. рублей. В результате в федеральный бюджет не поступило 369 928,7 тыс. рублей (оценочно по 5 участкам недр).

Стартовый размер разового платежа за пользование федеральными участками недр указывается в соответствующем распоряжении Правительства Российской Федерации при принятии решения о проведении аукционов. Однако в статье 13.1 Закона о недрах отсутствует требование об указании Правительством Российской Федерации конкретного размера разового платежа за пользование недрами, определению подлежат состав и порядок работы аукционных комиссий, порядок и условия проведения аукциона.

Выявлены нарушения при подготовке территориальным органом Роснедр – Департаментом по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу условий аукционов на право пользования недрами в результате применения им коэффициентов, не предусмотренных Методикой № 232, что привело к занижению размеров разовых платежей за пользование недрами (по участкам недр кроме участков федерального и местного значения).

Так, при расчете стартового размера разового платежа за пользование недрами на Северо-Джалкинском участке недр в Чеченской Республике, выставленном на аукцион в 2018 году, согласно Методике № 232 коэффициент, характеризующий глубину залегания продуктивного пласта, должен составить 1,2825 (расчетно), коэффициент, учитывающий состояние инфраструктуры района, для углеводородного сырья для Чеченской Республики, в соответствии с приложением 2 к Методике № 232, равен 2. Соответственно, стартовый размер платежа должен был составить 1 353,387 тыс. рублей (расчетно).

Вместе с тем согласно приказу Департамента по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу от 4 декабря 2018 г. № 238 коэффициент, характеризующий глубину залегания продуктивного пласта, установлен в размере 1,28, коэффициент, учитывающий состояние инфраструктуры района, – 1, стартовый размер разового платежа – 675,301 тыс. рублей.

Таким образом, стартовый размер разового платежа занижен на 678,1 тыс. рублей (расчетно).

В 2016 году подобная ситуация применения несоответствующих расчетных показателей и коэффициентов имела место при расчете разового платежа по Заканско-Северо-Серноводскому участку недр в Чеченской Республике (углеводородное сырье), когда стартовый платеж был снижен на 4 223,5 тыс. рублей, по Горскому участку недр в Чеченской Республике (углеводородное сырье) – на 292,9 тыс. рублей.

Также подобные нарушения допущены Роснедрами при расчете разового платежа за пользование участком недр федерального значения без проведения конкурса или аукциона при установлении факта открытия месторождения.

Например, проверкой предоставления в пользование месторождения Мончетундровское (Мурманская область) для разведки и добычи комплексных благороднометаллических руд (платина, палладий, золото, медь, никель), установлено следующее.

В соответствии с пунктом 4 Правил № 94 стоимость единицы добытого полезного ископаемого определяется по средней рыночной цене его реализации за период 6 месяцев, предшествующих дате выдачи лицензии пользователю недр.

Лицензия на пользование указанным участком недр выдана 10 декабря 2018 года, следовательно, расчет средней рыночной стоимости реализации добываемых полезных ископаемых должен был исчисляться исходя из среднерыночной цены за период июнь – ноябрь 2018 года.

Вместе с тем в расчете разовой платы использованы средние цены реализации за первое полугодие 2018 года, в результате чего размер разового платежа занижен на 1 474,945 тыс. рублей⁵.

⁵ Разница в цене реализации по сравнению с первым полугодием составила по золоту необработанному или полуобработанному, или в виде порошка (+)75 897,83 рубля за кг, по меди в концентрате – (+)3 737,0 рубля за т, по палладию – (+)315 598,18 рубля за кг, по платине – (-)55 081,32 рубля за кг.

2.3. Практика выдачи и переоформления лицензий на пользование недрами

Выдача лицензий, их переоформление и прекращение является государственной услугой, при проверке оказания которой выявлены следующие нарушения.

В нарушение требования пункта 21 Административного регламента № 315⁶ в Департаменте по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу выявлены факты подписания лицензий на недропользование в 2017–2018 годах неуполномоченными лицами – начальниками территориальных отделов геологии и лицензирования (или лицами их замещающими), а также факты нарушения сроков оформления лицензий на недропользование, составивших от 31 до 39 календарных дней.

Пунктом «г» части 2 статьи 78 Административного регламента № 315 предусмотрена подготовка сметы расчета размера сбора за выдачу лицензии, который был предусмотрен Законом о недрах в редакции, действовавшей до 28 января 2010 года, и постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами». В настоящее время данный сбор не взимается, за выдачу или переоформление лицензии заявителем уплачивается государственная пошлина в размере, определенном статьей 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации.

Однако Административный регламент № 315 не предусматривает действия заявителя по уплате государственной пошлины, отсутствует и информация о необходимости ее уплаты, а также актуальный список территориальных органов, предоставляющих государственные услуги⁷,

⁶ Административный регламент Роснедр по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Росприроднадзора и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержденный приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315 (далее – Административный регламент № 315). Пунктом 21 Административного регламента № 315 установлено, что должностное лицо структурного подразделения Роснедр или его территориального органа, ответственного за лицензирование, в течение 45 дней с даты принятия решения об оформлении лицензии на пользование недрами оформляет и подписывает у руководителя Роснедр или руководителя соответствующего территориального органа два экземпляра лицензии на пользование недрами.

⁷ До настоящего времени не внесены изменения в приложение 1 к Административному регламенту № 315, в котором список территориальных органов, предоставляющих государственную услугу, приведен без учета изменений в связи с реорганизацией, проведенной в соответствии с приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 500 «Об утверждении Схемы размещения территориальных органов Федерального агентства по недропользованию».

что не соответствует принципам предоставления государственных услуг и нарушает права заявителей, установленные статьями 4 и 5 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в части открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и получения заявителем полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг.

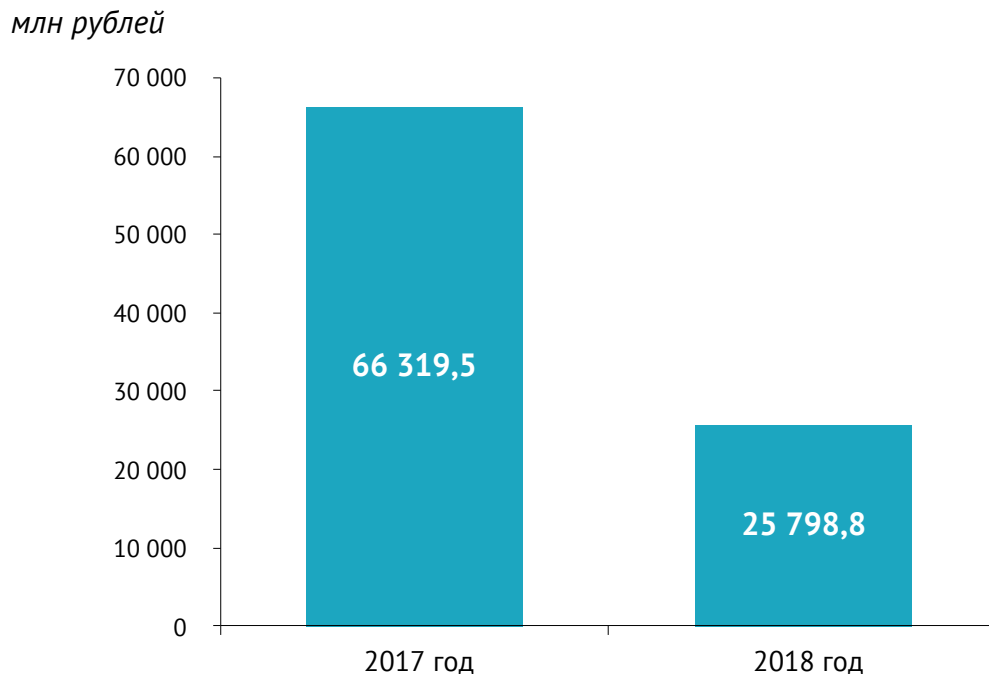
Государственная услуга по выдаче (переоформлению) лицензий на право пользования недрами в электронном виде не оказывается. Таким образом, не реализуется принцип предоставления государственных услуг, предусмотренный пунктом 6 статьи 4 указанного Федерального закона (возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя).

Всего Роснедра оказывают 9 государственных услуг, но в электронном виде не оказывается ни одна из них.

2.4. Своевременность и полнота уплаты разовых платежей за пользование недрами

Обязательство по уплате разового платежа за пользование недрами (включая сроки его уплаты) фиксируется в приложении к лицензии «Условия пользования недрами», которое является неотъемлемой частью лицензии на пользование недрами. Неисполнение данного обязательства является основанием для прекращения права пользования недрами.

Выявлены факты просрочек внесения недропользователями разового платежа, при этом просрочка составляла до 138 дней. Выявлен факт оплаты разового платежа поэтапно, что не было предусмотрено условиями лицензии. Так, в установленный лицензией срок поступила только часть разовой платы в размере 10 % общей суммы, а погашение задолженности по уплате разового платежа осуществлялось в течение 5 месяцев. Территориальными органами Роснедр требования статьи 20 Закона о недрах не исполнено, лицензии по основаниям неуплаты разовых платежей не прекращены.

Разовые платежи за пользование недрами

Уменьшение объемов поступлений разовых платежей за пользование недрами связано с проведением значительного количества аукционов в декабре 2018 года, в связи с чем поступления разовых платежей фактически осуществлены в 2019 году. Соответственно дебиторская задолженность на 1 января 2019 года составила 5 528 862,1 тыс. рублей (4 558 503,0 тыс. рублей из которых – разовые платежи за пользование недрами), увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 93,6 %.

Несмотря на наличие в Роснедрах порядка отражения в бюджетной отчетности сведений о выданных лицензиях на пользование недрами, содержащих условия рассрочки разового платежа (приказ от 28 октября 2015 г. № 666), в полном объеме данные сведения в бюджетной отчетности не отражены.

При наличии на 1 января 2019 года остатка задолженности по уплате разовой платы с рассрочкой в сумме 818 061,0 тыс. рублей в сводной бюджетной отчетности Роснедр за 2018 год сумма дебиторской задолженности по данным лицензиям отражена в размере 12 066,7 тыс. рублей.

В нарушении пункта 301 Инструкции № 157н⁸ и пункта 3 приказа Роснедр от 28 октября 2015 г. № 666 в бюджетном учете Роснедр за 2018 год не начислены доходы будущих периодов в объеме 805 994,3 тыс. рублей.

Нуждается в актуализации и приведении в соответствие с установленными требованиями Учетная политика, утвержденная приказом Роснедр от 29 декабря 2017 г. № 641. В нарушение пункта 3 Инструкции № 157н Учетная политика устанавливает применение кассового метода начисления доходов, что не позволяет своевременно оценить финансовые последствия операций по администрируемым доходам для осуществления контроля за полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, в том числе пеней и штрафов.

В Департаменте по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу выявлены нарушения абзаца 9 пункта 54 Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами, утвержденного приказом Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н, в части несоблюдения в 2018 году сроков уточнения вида и принадлежности платежей на общую сумму 67,5 тыс. рублей. Уведомления об уточнении вида и принадлежности платежей направлены в Федеральное казначейство спустя 34 рабочих дня с момента получения соответствующих запросов вместо установленного срока, который не должен превышать 20 рабочих дней.

В ходе проведения контрольного мероприятия подписаны 3 акта (без замечаний). На акт проверки в Роснедрах представлены пояснения по фактам выявленных нарушений и недостатков, которые учтены при подготовке отчета.

Выводы

1. Нормативные правовые акты в сфере недропользования не содержат критериев, позволяющих однозначно установить форму подлежащих проведению торгов по предоставлению в пользование участков недр – конкурс или аукцион.

8 Инструкция по утверждению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденная приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н.

2. Нуждается в актуализации Методика № 232, неоднократное внесение изменений в которую в части расчетов разового платежа привело к несоответствию показателей, используемых в формулах, их описанию в тексте, или к отсутствию описания.

3. Положение о Роснедрах не содержит полномочий по расчету разовых платежей за пользование недрами и по определению суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах на право пользования участками недр, по контролю за деятельностью территориальных органов.

4. Установленные в 2002 году максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых увеличены на 50 % в 2013 году. Ставки за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых, за пользование недрами при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, с 2002 года не пересматривались.

При этом за период с 2003 года индекс потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации, по данным Росстата, составил 386,8 %, с 2014 года – 141,6 %.

5. Не пересматривались ставки за проведение государственных экспертиз. Ставки платы за экспертизу запасов полезных ископаемых действуют с 2007 года, за экспертизу проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр – с 2010 года.

Повышающий коэффициент с учетом индекса потребительских цен для указанных платежей не предусмотрен.

6. Выявлены нарушения при расчете разового платежа за пользование недрами.

Нарушения на сумму 466 032,6 тыс. рублей допущены при расчете Роснедрами стартового размера разового платежа за пользование участками недр федерального значения в результате применения стоимости единицы полезных ископаемых за более ранний период (более чем 6 месяцев до объявления аукциона), чем предусмотрено Методикой № 232.

Установлены факты уменьшения территориальным органом Роснедр коэффициентов, предусмотренных Методикой № 232, а также неправильного расчета запасов промышленной категории. В результате размер разового платежа по ряду аукционов был занижен на 5 194,5 тыс. рублей.

Допущены нарушения на сумму 1 474,9 тыс. рублей при расчете разового платежа за пользование недрами при предоставлении участка недр в пользование без аукциона по факту открытия месторождения в результате использования средних рыночных цен за более ранний период (более чем 6 месяцев до даты выдачи лицензии), чем предусмотрено Правилами № 94.

Общая сумма выявленных нарушений при расчете разового платежа за пользование недрами, которые привели к его уменьшению, составила 472 702,0 тыс. рублей.

7. Выявлены нарушения Административного регламента № 315 в части подписания лицензий на недропользование в 2017–2018 годах неуполномоченными лицами и факты нарушения сроков оформления лицензий на недропользование.

8. В нарушение требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в Административном регламенте № 315 отсутствует информация о необходимости оплаты заявителями государственной пошлины. Государственные услуги по выдаче (переоформлению) лицензий на право пользования недрами и проведению аукционов (конкурсов) в электронном виде не оказываются.

9. В нарушение требований статьи 20 Закона о недрах в ряде случаев не прекращены права пользования недрами при неисполнении существенных условий лицензии – уплаты лицензиатом разового платежа.

10. Не соответствуют требованиям пункта 2 Правил № 995 порядка осуществления Роснедрами и подведомственными администраторами доходов бюджетных полномочий администратора доходов федерального бюджета, утвержденные приказами Роснедр от 21 июля 2016 г. № 467 и 468, от 31 января 2018 г. № 29, в связи с отсутствием порядка действий администраторов доходов при осуществлении ими бюджетных полномочий.

11. В нарушении пункта 301 Инструкции № 157н и пункта 3 приказа Роснедр от 28 октября 2015 г. № 666 в бюджетном учете Роснедр за 2018 год не отражены доходы будущих периодов в объеме 805 994,3 тыс. рублей.

12. Не приведена в соответствие с требованиями Инструкции № 157н Учетная политика, утвержденная приказом Роснедр от 29 декабря 2017 г. № 641, в части изменения метода признания доходов с кассового на метод начислений.

13. В нарушение требований статьи 42 Закона о недрах и пункта 9 Порядка № 507 в расчет суммы сбора включаются затраты, составляющие долю расходов на содержание деятельности территориального органа, не имеющие отношения к конкретным конкурсам или аукционам. В нарушение пункта 7 Порядка № 507 приказы территориальных органов об утверждении суммы сбора за участие в конкурсах или аукционах на право пользования участками недр распространяют свое действие на весь текущий год и применяются ко всем проводимым конкурсам или аукционам. В результате с недропользователей необоснованно взимается сбор за участие в конкурсе (аукционе) в виде документально не подтвержденных расходов. Нарушение составило 21 070,1 тыс. рублей.

14. Роснедрами и его территориальными органами не поддерживается актуальность Автоматизированной системы лицензирования недропользования (АСЛН), в результате чего отсутствует база по аналитическому учету доходов, поступающих от реализации полномочий по распоряжению участками недр. Включая в себя неполную и недостоверную информацию, АСЛН, являясь федеральной государственной информационной системой, не может быть использована в качестве основы для оперативной информационной поддержки государственного управления фондом недр, как то указано в Публичной декларации целей и задач Федерального агентства по недропользованию на 2019 год.

15. Значительная часть недр остается нераспределенной и своевременно не вовлекается в хозяйственный оборот. За период 2017 год – первое полугодие 2019 года состоялось лишь 64 % торгов от объявленных.

Так, в 2018 году объявлено торгов 442, состоялось – 297, то есть доля состоявшихся торгов составила 67% от объявленных. Потери федерального бюджета за 2018 год в результате невовлечения участков недр в хозяйственный оборот могут быть оценены на сумму не менее 11 470,6 млн рублей (стартовый размер разового платежа за пользование недрами по несостоявшимся торгам).

Предложения

1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное агентство по недропользованию.
4. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу.
5. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Департамент по недропользованию по Северо-Кавказскому федеральному округу.
6. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.