

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 апреля 2004 года № 10 (380) “О результатах документальной проверки порядка предоставления права пользования недрами на углеводородное сырье в Иркутской области и выполнения недропользователями условий лицензий с учетом оценки поступления платежей за право пользования недрами”:

Утвердить ... отчет о результатах документальной проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации, ОАО Компания “РУСИА Петролеум”.

Направить ... информационное письмо с приложением отчета о результатах документальной проверки Председателю Правительства Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах документальной проверки предоставления права пользования недрами на углеводородное сырье в Иркутской области и выполнения недропользователями условий лицензий с учетом оценки поступления платежей за право пользования недрами

Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год (пункт 2.2.7).

Цель проверки

Оценить соответствие действующему законодательству порядка государственного регулирования отношений недропользования в части лицензирования пользования недрами и выполнения недропользователями условий лицензий.

Предмет проверки

Распоряжение, управление и использование государственного фонда недр.

Объекты проверки

Администрация Иркутской области, Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Иркутской области (ГУПР по Иркутской области), Федеральное государственное учреждение “Территориальный фонд геологической информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Иркутской области” (ФГУ “ТФИ по Иркутской области”).

Объекты встречной проверки

Открытое акционерное общество Компания “РУСИА Петролеум”, общество с ограниченной ответственностью “Нефтяная компания Данилово”, открытое акционерное общество “УстьКутНефтегаз”, общество с ограниченной ответственностью “Нефтяная компания Дулисьма”.

Перечень изученных документов: перечень изученных законов, нормативных правовых актов, государственных и гражданских актов, писем органов государственной власти и организаций прилагается (приложения в Бюллетене не публикуются).

По факту непредставления информации в полном объеме составлены 2 акта: в ООО “НК Дулисьма” от 23 января 2004 года, в ООО “НК Данилово” от 2 февраля 2004 года.

По результатам проверки оформлены 7 актов. ООО “НК Данилово”, ОАО “УстьКутНефтегаз”, ООО “НК Дулисьма” представили замечания к актам проверки. Отдельные пункты замечаний приняты частично.

В процессе проведения контрольного мероприятия установлено

1. Оценка полноты нормативной правовой базы, определяющей порядок функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами

По вопросам недропользования на территории РСФСР до 1992 года действовал Кодекс РСФСР о недрах и отдельные нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти РСФСР в 1990-1991 годах.

Председатель Верховного Совета РСФСР распоряжением от 1 июля 1991 года № 1503/1-1 предоставил право участникам ассоциации “Сибирское соглашение” определять на своих территориях до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР порядок природопользования. Президент РСФСР Указом “Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР” от 20 августа 1991 года № 66 вводит систему лицензирования видов деятельности на природопользование, в том числе на разведку и добычу полезных ископаемых, и поручает Совету Министров РСФСР представить до 1 января 1992 года предложения о порядке лицензирования указанных видов деятельности, а также о привлечении иностранных инвестиций и предоставлении концессий иностранным юридическим лицам для разведки и добычи полезных ископаемых.

Принятием Закона Российской Федерации “О недрах” в 1992 году был установлен единый порядок и основные требования по государственному управлению отношениями недропользования.

Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации “О недрах” были разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования. В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации положениям федеральных законов, регулирующих отношения недропользования, действуют федеральные законы.

В соответствии с Законом Российской Федерации “О недрах” было разработано и утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 “Положение о порядке лицензирования пользования недрами” (далее - Положение о лицензировании), определяющее порядок предоставления лицензий на право пользования недрами и при необходимости допускающее издание по данным вопросам законодательных и нормативных актов в субъектах Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в том числе федеральным органом управления государственным фондом недр.

В настоящее время вопросы владения, пользования и распоряжения недрами по Иркутской области, в том числе основания получения права пользования участками недр, организационного обеспечения государственной системы лицензирования, антимонопольных требований при пользовании недрами, рационального использования и охраны недр и их контроля, государственного учета и регистрации регулируются более чем 150 законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и Иркутской области.

С 1992 года и по настоящее время в Закон Российской Федерации “О недрах” вносились существенные изменения и уточнения по вопросам государственного

регулирования отношений недропользования. Вместе с тем, один из основных документов Российской Федерации - Положение о лицензировании, определяющий порядок государственной системы лицензирования недропользования, дополнений и изменений не имеет.

Фактически утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 Положение о лицензировании вступило с 1995 года в противоречие с действующим Законом Российской Федерации "О недрах". Однако постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 Государственной Думой не отменено, а иного единого нормативного документа по данному вопросу в Российской Федерации нет.

Роскомнедра совместно с органами государственной власти разработал еще в 1995-1996 годах и представил в установленном порядке проект закона Российской Федерации "О лицензировании пользования недрами", который до настоящего времени не принят Государственной Думой.

В Иркутской области государственное управление отношениями недропользования в части лицензирования регулируется законами, постановлениями и решениями Законодательного Собрания Иркутской области, решениями Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов, постановлениями (распоряжениями) администрации Иркутской области.

Анализ нормативных правовых актов Иркутской области показывает следующее.

До принятия новых федеральных законодательных и нормативных правовых актов и в нарушение действовавшего Кодекса РСФСР о недрах Иркутский областной Совет народных депутатов принимает решение "О временных мерах по регулированию отношений собственности на природный комплекс Иркутской области" от 22 апреля 1991 года № 4/6, возлагая функции государственного управления природными ресурсами на Фонд областной собственности (далее - ФОС). Данное решение противоречит Закону Российской Федерации "О действиях актов органов Союза ССР на территории РСФСР" от 24 октября 1990 года № 263-1 и действовавшему на тот период Кодексу РСФСР о недрах.

Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов в развитие распоряжения Верховного Совета РСФСР от 1 июля 1991 года № 1503/1-1, Указа Президента РСФСР от 20 августа 1991 года № 66 и постановления Совета Министров РСФСР "О лицензировании информации о недрах" от 10 июля 1991 года № 392, но до принятия соответствующих нормативных актов по Указу Президента РСФСР от 20 августа 1991 года № 66, решением от 27 января 1992 года № 5/4-МС утверждает Временный порядок по геологическому изучению и добыче полезных ископаемых. При этом в пункте 1 решения Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 27 января 1992 года № 5/4-МС, прямо указано, что лицензии предоставляются на виды деятельности по геологическому изучению, добыче и иному пользованию, а не на право предоставления конкретного участка недр. В пункте 2 Временного порядка по геологическому изучению и добыче полезных ископаемых, указывается, что лицензии регулируют порядок пользования недрами и информацией о них, а в пункте 3 - что лицензии на виды пользования недрами (то есть деятельность, а не предоставление конкретных участков недр) предоставляются на конкурсной основе. Основанием и правом пользования участками недр фактически является решение областного Совета (пункт 39 Временного порядка). Данным Временным порядком предусматривается предоставление лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых по месторождениям, имеющим наиболее важное значение для Иркутской области, как по конкурсу, так и без конкурса (пункт 39 Временного порядка).

21 февраля 1992 года Президент Российской Федерации подписывает Закон Российской Федерации “О недрах”, который публикуется в Ведомостях Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 16 апреля 1992 года № 16 и “Российской газете” от 5 мая 1992 года № 102. В соответствии со статьями 2 и 3 Закона Российской Федерации “О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами” (от 13 июля 1990 года № 89-1), Закон Российской Федерации “О недрах” вступил в силу 15 мая 1992 года.

Верховный Совет Российской Федерации постановлением от 15 июля 1992 года № 3314-1 утверждает Положение о лицензировании и вводит его в действие с момента опубликования (Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 20 августа 1992 года № 33).

Закон Российской Федерации “О недрах” и Положение о лицензировании установили:

- совместное владение и распоряжение государственным фондом недр Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- предоставление недр через государственную систему лицензирования на конкурсной (аукционной) основе;
- единообразную форму лицензии и ее содержание;
- предоставление лицензий федеральным органом управления государственным фондом недр и законодательным органом власти субъекта Российской Федерации.

Роскомнедра письмом от 10 сентября 1992 года № ВО-61/2296, зарегистрированным Минюстом России 18 февраля 1993 года, утверждает форму лицензии.

В связи с принятием Закона Российской Федерации “О недрах” и Положения о лицензировании Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов решением от 20 октября 1992 года № 12/11-МС признает утратившим силу решение Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 27 января 1992 года № 5/4-МС.

25 февраля 1993 года Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов решением № 16/31-МС “О лицензировании пользования недрами в Иркутской области” устанавливает, что выдача лицензии на право пользования недрами на территории Иркутской области осуществляется на основании совместного решения областного Совета народных депутатов и территориального подразделения Геолкома РСФСР. В нарушение Закона Российской Федерации “О недрах” и Положения о лицензировании данным решением исключена деятельность по предоставлению участков недр на территории области непосредственно Геолкома РСФСР и признаются действительными лицензии, выданные на основании решения Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 27 января 1992 года № 5/4-МС, несмотря на то, что подавляющее большинство данных лицензий было предоставлено после вступления в силу Федерального закона “О недрах” и Положения о лицензировании.

Решением от 30 июня 1993 года № 21/25-МС Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов вносит изменения в свое решение от 25 февраля 1993 года № 16/31-МС, обязывая все предприятия подтвердить свое право пользования недрами, включая обязательное подтверждение лицензий, выданных в одностороннем порядке Фондом областной собственности.

Распоряжением главы администрации Иркутской области от 6 декабря 1993 года № 455-р утверждается Положение о конкурсной комиссии по рассмотрению заявок на получение лицензий на недропользование в Иркутской области. В дальнейшем, в

нарушение пункта 11.9 федерального Положения о лицензировании, глава администрации Иркутской области постановлением от 11 ноября 1993 года № 347 и Законодательное Собрание Иркутской области постановлением от 20 июля 1994 года № 4/7-ЗС в одностороннем порядке утверждают состав конкурсной (экспертной) комиссии по рассмотрению заявок и проведению конкурсов на право пользования участками недр.

Иркутская область является одним из немногих регионов Российской Федерации, где администрация области заключила соглашение с Правительством Российской Федерации от 27 мая 1996 года № 6 об утверждении на территории области участков недр федерального значения. Однако, учитывая, что механизм предоставления таких участков недр (как и областного значения) ничем не отличается от обычного, практического значения такое соглашение не имело.

В 1996 году Законодательное Собрание Иркутской области принимает закон “О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы Иркутской области” (9 апреля 1996 года № 19-оз). С этого момента начинается системная работа органов государственной власти Иркутской области в части создания пакета законов Иркутской области, нормативных правовых и распорядительных актов по изучению и освоению государственного фонда недр Иркутской области. Ежегодно утверждаются в установленном порядке федеральные и областные программы по воспроизводству минерально-сырьевой базы.

28 июня 1999 года губернатор области подписывает принятый Законодательным Собранием Иркутской области закон Иркутской области “О недропользовании”. Данный закон имеет ряд положительных моментов в части дополнительных условий пользования недрами, которые не противоречат федеральному законодательству.

Вместе с тем, отдельные статьи областного закона прямо противоречат федеральному законодательству, а также не сбиваются между собой:

- пункт 3 статьи 6 областного закона “О недропользовании” противоречит пункту 6 статьи 3 Закона Российской Федерации “О недрах”, так как все участки недр (федерального, областного и местного значения) должны согласовываться с федеральными органами государственной власти. Фактически данная статья областного закона относит весь государственный фонд недр на территории области к областному или местному значению, за исключением отдельных участков недр федерального значения;

- областной закон “О недропользовании” в отличие от Закона Российской Федерации “О недрах” не устанавливает цели выделения участков недр областного значения;

- статьи 35 и 36 в части сроков проведения пробной и опытно-промышленной эксплуатации не соответствуют “Правилам охраны недр”, утвержденным постановлением Госгортехнадзора России и зарегистрированным Минюстом России 6 июня 2003 года № 71;

- последний абзац пункта 4 статьи 6 и пункт 1 статьи 42 областного закона “О недропользовании” имеют взаимоисключающие положения. В пункте 4 статьи 6 устанавливается, что участки недр местного значения и общераспространенные полезные ископаемые устанавливаются администрацией области и Правительством Российской Федерации, а в пункте 1 статьи 42 участки недр местного значения уже установлены, а перечень общераспространенных полезных ископаемых должен утверждаться не Правительством Российской Федерации, а федеральным органом управления государственным фондом недр;

- статья 44 областного закона “О недропользовании” в нарушение статьи 2 Закона

Российской Федерации “О недрах” устанавливает право в одностороннем порядке без федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа предоставлять участки недр по общераспространенным полезным ископаемым, которые являются составной частью единого государственного фонда недр. Положение о лицензировании предоставляет право субъектам Российской Федерации устанавливать только иной порядок предоставления недр, а не отменять право “второго ключа”;

- областной закон “О недропользовании” не устанавливает критерии определения участков недр областного и местного значения для подземных сооружений.

Поправки, внесенные в 2001-2002 годах в областной закон “О недропользовании”, вышеуказанных вопросов не коснулись. Закон Иркутской области “О недропользовании” требует существенной доработки. В настоящее время распоряжением заместителя главы администрации Иркутской области Л. И. Забродской от 18 ноября 2003 года № 622-03 создана рабочая группа по разработке поправок к данному закону.

С целью упорядочения и совершенствования методологии лицензионной работы территориальным органом федерального органа управления государственным фондом недр самостоятельно или совместно с администрацией области разработаны и введены в действие ряд документов, среди которых:

- Временные требования к содержанию пакета краткой геологической информации по объектам конкурса (аукциона);

- Временные требования к заявочным материалам, представляемым для получения права пользования недрами;

- утвержденный состав экспертов заявочных материалов;

- требования к экспертизе заявочных материалов, представляемых на получение права пользования недрами;

- Временные требования по прохождению, систематизации и хранению лицензионных материалов;

- формуляр установленного образца согласования между отделами ГУПР при рассмотрении условий (изменения условий) пользования недрами.

Принятие нормативных актов территориальным органом федерального органа управления государственным фондом недр противоречит постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” и приказу Минюста России от 14 июля 1999 года № 217 “Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации”. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

В постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-II ГД “Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации” указано, что нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Кроме того, МПР России не только не выполнило в полной мере пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 в части приведения в месячный срок в соответствие многочисленных указаний по вопросам

недропользования, изданных с 1992 года (так в пункте 20 Инструкции о переходе права пользования недрами ограничение в части запрета изменений условий пользования недрами при переходе права пользования недрами распространено на переоформление лицензий в связи со сменой наименования, что противоречит статье 17-1 Закона Российской Федерации “О недрах”), но и издает нормативные акты, включая “временные”, без регистрации в Минюсте России.

2. Оценка состояния минерально-сырьевой базы Иркутской области по углеводородному сырью

Иркутская область расположена на территории Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции, которая по величине прогнозных ресурсов отнесена к числу наиболее перспективных геологических объектов в материковой части России. Нефтегазоносность Иркутской области приурочена к карбонатно-терригенным отложениям нижнего кембрия. Государственным балансом полезных ископаемых на территории Иркутской области учтены 1 нефтяное, 1 газонефтяное, 3 газоконденсатных, 5 нефтегазоконденсатных и 1 газовое месторождения. Практически все месторождения относятся к распределенному фонду недр. Ковыктинское и Верхнечонское месторождения относятся, соответственно, к уникальному и крупному месторождениям по запасам полезных ископаемых. Семь месторождений подготовлены для промышленного освоения.

“Энергетической стратегией России на период до 2020 года”, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 1234-р, определено, что Восточная Сибирь с ее большим потенциалом природных ресурсов должна в ближайшее десятилетие получить свою базу обеспечения моторным топливом и газом для развития производительных сил региона.

В “Энергетической стратегии России” подчеркивается, что “при интенсивном проведении геологоразведочных работ сырьевая база позволит, а программы социально-экономического развития Восточной Сибири и Дальнего Востока и стратегические интересы России в Азиатско-Тихоокеанском регионе делают желательным доведение добычи нефти в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия) к 2020 году до 80 млн. т (при умеренном варианте - до 50 млн. т)”.

В отношении развития газовой промышленности в “Энергетической стратегии России” отмечено, что “крупным районом газодобычи в 2010-2020 годах станет Восточная Сибирь. Здесь, а также в районах Дальнего Востока добыча газа будет развиваться на базе освоения Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области, Чаяндинского нефтегазоконденсатного месторождения в Республике Саха (Якутия), месторождений углеводородов в Красноярском крае, а также шельфовых месторождений на Сахалине. Развитие газовой промышленности в этом регионе будет исходить из приоритетности поставок газа российским потребителям, создания максимально благоприятных условий для социально-экономического развития Восточной Сибири и Дальнего Востока, координации и оптимизации перспективных проектов освоения месторождений и транспортировки газа, повышения надежности газоснабжения страны в целом посредством расширения единой системы газоснабжения на Восток. При благоприятных условиях ежегодная добыча газа в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке может увеличиться до 50 млрд. куб. м к 2010 году и до 110 млрд. куб. м к 2020 году. При умеренном и критическом вариантах добыча газа будет составлять примерно 25-30 млрд. куб. м в 2010 году и 55-95 млрд. куб. м - в 2020 году”.

За время проведения поисковых и разведочных работ в 1939-1995 годах на территории Иркутской области открыто 11 месторождений нефти и газа. Наиболее крупными из них являются Верхнечонское нефтегазоконденсатное и Ковыктинское газоконденсатное

месторождения, в пределах которых сосредоточены запасы: нефти - 84,3 %, газа - 94 %. Подготовлены к бурению 55 структур, из которых 15 опробованы бурением. На 21 объекте приняты ресурсы углеводородов по категории С₃, в том числе газа - 222,8 млрд. куб. м, нефти (геологические и извлекаемые) - соответственно, 998,5 и 197,7 млн. т.

2.1. Реализация государственной программы развития минерально-сырьевой базы

Администрация Иркутской области и ГУПР по Иркутской области свою деятельность в области развития минерально-сырьевой базы и нефтегазодобывающей промышленности осуществляют в соответствии с федеральными и территориальными программами. Концептуальными федеральными программами, определяющими стратегию развития минерально-сырьевой базы на долгосрочный период, являются Федеральная программа развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 876, и Федеральная целевая программа “Экология и природные ресурсы России на 2002-2010 годы”, одобренная на заседании Правительства Российской Федерации протоколом № 34 от 23 августа 2001 года. Эти программы разделяют развитие геологической отрасли в современных условиях условно на два этапа.

Первый этап. Федеральная программа развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы сформирована в соответствии с курсом экономических реформ в стране, в которой геологоразведочные работы в большей части (до 85 % общего объема работ) предусматривалось выполнять за счет средств недропользователей и 15 % - на средства бюджетов разных уровней (федерального, территориального). На период действия программы был запланирован прирост запасов нефти, конденсата и газа по Восточной Сибири - 220 млн. т нефти и конденсата и 350 млрд. куб. м природного газа.

В ходе выполнения программы, включая 2000 год, финансирование геологоразведочных работ (ГРР) осуществлялось, в основном, за счет средств фонда на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ), распределяемых исполнителям работ через бюджеты федерального и областного уровней.

Практическая реализация финансирования геологоразведочных работ за счет средств федерального бюджета, а впоследствии и областного бюджета, осуществлялась по ежегодным программам, принимаемым администрацией Иркутской области и МПР России (ранее - Роскомнедра).

Федеральные программы финансировались с 1995 года. Формирование и исполнение областных программ воспроизводства минерально-сырьевой базы началось с 1997 года. Планирование работ на средства недропользователей проводилось на основании проектов работ и ежегодных уточненных программ.

Выполненные геологоразведочные работы на нефть и газ за счет средств федерального бюджета за этот период включают в себя: работы по архивации на магнитных носителях исходных данных и результатов ранее выполненных геофизических исследований; обследование фонда глубоких скважин, проведение ремонтно-восстановительных работ; комплекс геофизических работ в рамках проведения Присяно-Ленского опорного профиля и бурение глубокой скважины № 146 (бурение не закончено). Находящиеся на территории области параметрические, поисково-разведочные скважины в количестве 824 штук пробурены до 1994 года за счет средств федерального бюджета.

По областным целевым программам воспроизводства минерально-сырьевой базы работы на нефть и газ в 2000-2001 годах были проведены в незначительном объеме.

На деньги недропользователей в основном выполнены геологоразведочные работы в пределах Ковыктинского газоконденсатного месторождения (ОАО Компания “РУСИА

Петролеум”) и осуществляется поисковое бурение на Правобережном лицензионном участке ООО “Петромир”.

Второй этап. В 2001 году была принята “Федеральная целевая программа “Экология и природные ресурсы России на 2002-2010 годы”. Программой предусмотрена постановка поисковых и оценочных работ в районах с наиболее высоким прогнозным потенциалом. По углеводородному сырью к ним, в первую очередь, отнесены северная часть Западно-Сибирского региона, малоизученные районы Ханты-Мансийского автономного округа, малоизученные районы с установленной нефтегазоносностью в Восточной Сибири.

С целью ускорения ввода в сферу промышленного освоения разведанных месторождений Сибири и Дальнего Востока намечалась разработка целевых инвестиционных программ, предложений и проектов, связанных с освоением и использованием перспективных объектов недропользования.

Практическая реализация задач развития минерально-сырьевой базы проводилась за счет трех источников финансирования геологоразведочных работ: федерального и областного бюджетов и на средства недропользователей.

Составление ежегодных планов геологического изучения нефтегазоперспективных участков и воспроизводства минерально-сырьевой базы углеводородов за счет федерального бюджета проводилось с учетом основных положений федеральных программ и других регламентирующих документов, принятых на уровне Правительства Российской Федерации, приказов МПР России и администрации Иркутской области.

Финансирование геологоразведочных работ недропользователями проводилось в соответствии с условиями лицензионных соглашений на основании проектов геологического изучения участков. По результатам работ ОАО Компания “РУСИА Петролеум” на Ковыктинском газоконденсатном месторождении в ГКЗ МПР России в 2003 году утверждены запасы газа по категориям C_1 и C_2 , соответственно, 1406,6 и 572,0 млрд. куб. м и принято решение о подготовленности месторождения для промышленного освоения.

2.2. Областные программы развития минерально-сырьевой базы и добывающих предприятий

Программы развития минерально-сырьевой базы Иркутской области подготавливались в развитие федеральной целевой программы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации “О федеральной целевой программе “Энергоэффективная экономика” на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года” от 17 ноября 2001 года № 796 и Стратегии экономического развития Сибири, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 765-р.

Основным программным документом, определяющим концепцию развития топливно-энергетического комплекса в Иркутской области, является “Программа развития топливно-энергетического комплекса Иркутской области на период до 2005 года”, одобренная постановлением губернатора области от 3 марта 2000 года № 127-п. Программой определена внутренняя потребность Иркутской области в углеводородном сырье, а также потребности энергетических рынков близлежащих регионов. Кроме того, оценены ресурсы углеводородов на территории области, и определены задачи по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородов в ближайшие 5 лет: довести запасы газа до 2000 млрд. куб. м; запасы нефти удвоить за счет изучения площадей в районе Верхнечонского месторождения.

Отмечено, что вовлечение месторождений углеводородов в разработку происходит в достаточной мере стихийно в условиях отсутствия концептуального подхода. Определена концепция освоения нефтегазовых месторождений области,

предусматривающая поэтапное вовлечение в эксплуатацию месторождений с учетом региональной и экспортной потребности нефти и газа.

Разработана Программа социально-экономического развития Иркутской области до 2005 года, утвержденная законом Иркутской области от 11 июля 2002 года № 33-оз.

В развитие данной Программы, на основании распоряжения главы администрации от 20 августа 2002 года № 479-рг, в соответствии с разделом “Экономическая политика. Управление природными ресурсами. Минерально-сырьевая база” разработана Областная государственная целевая программа “Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы на территории Иркутской области на 2003-2005 годы”.

В Иркутской области подготовлена сырьевая база для развития газодобывающей промышленности с учетом экспорта в пределах ежегодной добычи 30 млрд. куб. м в течение 50 лет.

Программы развития работ по геологическому изучению недр и ВМСБ по углеводородному сырью по Иркутской области составлены грамотно и качественно.

Однако в результате недостаточного финансирования наметилось значительное отставание по приросту запасов нефти, на длительный период задерживается ввод месторождений нефти и газа в промышленную эксплуатацию, создаются условия по задержке реализации стратегических государственных задач освоения Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции. Недостаточно проработан вопрос по трудовым ресурсам в связи с намечаемым изменением баланса потребляемого топлива в области в части газификации и снижения потребления угля, что приведет к резкому сокращению рабочих мест в угольной отрасли.

2.3. Практическая реализация программ развития нефтегазовой отрасли

В распределенном фонде недр на 1 января 2003 года находятся 9 месторождений и 13 перспективных участков, предоставленные 16 недропользователям, в том числе 6 участков недр предоставлены для организации добычных работ, 7 участков недр - для геологического изучения с последующей добычей и 9 участков недр - для геологического изучения.

Несмотря на достаточно большие объемы финансирования из всех источников (федерального, областного, собственных средств недропользователей) геологоразведочных работ и подготовленные запасы углеводородного сырья, темпы развития нефтегазовой промышленности на территории области остались невысокими.

Большинство месторождений осваиваются бессистемно по временной схеме. На промышленной основе практически не разрабатывается ни одно нефтегазовое месторождение. Все месторождения находятся на стадии либо пробной эксплуатации, либо опытно-промышленной разработки, которая растягивается на длительный (более 10 лет) период, что недопустимо. Подготовленные по соотношению разведанных запасов к промышленному освоению Верхнечонское нефтегазоконденсатное, Ковыктинское и Братское газоконденсатные месторождения не введены в эксплуатацию. Недропользователями на данные объекты готовятся проектно-сметные документации освоения.

В опытно-промышленной эксплуатации находятся Ярактинское, Марковское, Дулисьминское нефтегазоконденсатные месторождения. Даниловское, Пилюдинское нефтяные и Атовское газоконденсатные месторождения находятся на стадии пробной эксплуатации.

Добывающие компании вопросы транспортировки нефти решают путем строительства трубопроводов во временно-полевом исполнении или ориентируются на автотракторную

технику. Работа нефтегазовой промышленности проходит без уверенности ее роста в ближайшем будущем и без должной координации органов государственной власти.

Основной причиной тому является неразвитость инфраструктуры добычи и транспортировки углеводородов на территории области и в прилегающих регионах. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года № 796 в части финансирования строительства газопровода за счет средств федерального бюджета для освоения Ковыктинского месторождения федеральными министерствами не выполняется.

Отсутствуют четкие цели и задачи по добыче углеводородов и поставке их на нефтегазоперерабатывающие центры. Незначительные объемы добытой на территории области продукции используются либо как котельное топливо, либо поставляются на переработку в другие регионы.

По крупным месторождениям также не определены схемы транспортировки и рынок сбыта продукции в объемах, обеспечивающих рентабельность освоения. Реализация Ковыктинского проекта и развитие работ на Верхнечонском месторождении зависят также от принятия политических решений на уровне федеральной государственной власти.

Практически за последние 10 лет на всех месторождениях углеводородного сырья, кроме Ковыктинского месторождения и Правобережного лицензионного участка, не проводились геологоразведочные работы, не бурились новые поисково-разведочные скважины. На пробуренных задолго до 1992 года скважинах осуществлялась добыча незначительного количества нефти и газа.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2002 года № 975-р ООО «ВНИИГаз» подготовил «Программу создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Основные положения».

В программе была дана оценка структуры начальных ресурсов газа Восточной Сибири и Дальнего Востока: Иркутская область - 22,2 %, Красноярский край - 32,4 %, Республика Саха (Якутия) - 26,6 процента.

В Иркутской области по состоянию на 1 января 2002 года: начальные суммарные ресурсы - 8442 млрд. куб. м; добыча и потери с начала разработки - 0,5 млрд. куб. м; запасы категории C_1 - 1431,4 млрд. куб. м, в т. ч. Ковыктинское ГКМ - 1282,4 млрд. куб. м; запасы категории C_2 - 763,1 млрд. куб. м, в т. ч. Ковыктинское ГКМ - 619,3 млрд. куб. м; перспективные ресурсы категории C_3 - 247,8 млрд. куб. метров.

Программой предполагалось создание Иркутского центра газодобычи на основе Ковыктинского месторождения с учетом Дулиньминского, Марковского и других месторождений.

Китайская сторона при этом последовательно проводит линию на раздельное осуществление проектов, имея целью получение максимальных коммерческих выгод за счет конкуренции между ними и снижения экспортной цены. В качестве ценового ориентира китайская сторона предлагает цены на энергетические угли Северо-Восточного Китая.

В программе отмечено, что поставка в Китай ковыктинского газа на условиях покупателя сделает невозможными экспортные поставки в Китай с других, более удаленных от границы месторождений.

Сугубо экспортная направленность прорабатываемых в настоящее время отдельными компаниями проектов поставок газа в Китай с различных месторождений газа Восточной Сибири и Дальнего Востока приведет к избыточному предложению

ресурсов газа на внешнем рынке, взаимной конкуренции проектов подачи российского газа в Китай, что, в свою очередь, чревато занижением экспортных цен, значительными потерями и упущенной выгодой для России. Такой подход не позволит полностью раскрыть потенциал развития Восточно-Сибирского и Дальневосточного регионов.

Данная ситуация требует скорейшего вмешательства со стороны государства и принятия вышеупомянутой Программы, однако Правительством России до настоящего времени она не утверждена.

Одновременно переговоры с китайской стороной осуществляет Минэнерго России с учетом освоения Ковыктинского месторождения в режиме СРП.

2.4. Финансирование геологического изучения в Иркутской области

Финансирование из федерального бюджета было неравномерным. Наибольший объем ассигнований из федерального бюджета приходится на 2000 год (95,3 млн. рублей). На 2003 год запланировано всего 27,1 млн. рублей. Из областного бюджета средства на ГРП на нефть и газ направлялись только в 2000 году (14,3 млн. рублей) и в 2001 году (2,6 млн. рублей).

Недропользователи начали финансировать поисково-разведочные работы с 1998 года. За последние три года (2001-2003 годы) ежегодные объемы инвестиций недропользователей составляют 560-620 млн. руб. Основные объемы вложены в разведку Ковыктинского газоконденсатного месторождения ОАО Компания "РУСИА Петролеум".

Средства из федерального бюджета направлялись, в основном, в ГФУГП "Иркутскгеофизика". До 2000 года незначительные средства направлялись в ГУГП "ВостСибнефтегазгеология", которое специализировалось на глубоком бурении на нефть и газ. В 2001-2003 годах финансирование этого предприятия из средств федерального бюджета не планировалось и не производилось.

В 2002-2003 годах средства федерального бюджета по государственному контракту поступали неравномерно, их основная сумма приходилась на конец года. Так, в 2003 году дополнительные соглашения к государственным контрактам по переходящим объектам на геологическое изучение были подписаны МПР России в конце III квартала, в результате чего ГУГП по Иркутской области мог осуществить финансирование недропользователей только во второй половине года. При общем лимите финансирования всех полезных ископаемых, равном 117 млн. рублей, ГУГП по Иркутской области по вине МПР России перечислил недропользователям только в сентябре 59,8 млн. рублей, в октябре - 20,8 млн. рублей и в ноябре - 27,2 млн. рублей, что составило 92,1 % от годового финансирования.

МПР России приказом от 18 января 2001 года № 28 "О Порядке подготовки и заключения государственных контрактов, приемки и оплаты поставок товаров, выполненных работ, оказанных услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России" фактически определило порядок финансирования Федеральной программы геологического изучения недр и ВМСБ на 2001 год по Иркутской области.

Данным приказом было установлено:

- ежемесячное выделение лимитов ассигнований по видам расходов 408 (Геологическое изучение недр Российской Федерации) и 410 (Геологоразведочные работы) с детализацией по видам работ и полезным ископаемым;
- уведомления о бюджетных обязательствах федерального бюджета на 2001 год, изменениях и дополнениях к ним.

Фактическое финансирование сорвало выполнение полевых работ, так как лимит бюджетных ассигнований был доведен до Комитета природных ресурсов по Иркутской области телеграммой только 5 марта 2001 года и составил всего 52750 тыс. рублей, в том числе по виду работ 408 - 46690 тыс. рублей, по виду работ 410 - 6060 тыс. рублей, из них

на нефть и газ - 3000 тыс. рублей, а окончательное уведомление о лимитах бюджетных ассигнований было подписано только 26 октября 2001 года.

Организация МПР России выполнения Федеральной программы геологического изучения недр и ВМСБ на 2002 год по Иркутской области была осуществлена не лучшим образом.

Приказом МПР России от 24 апреля 2002 года № 225 “О порядке финансирования работ по воспроизводству МСБ на 2002 год” был утвержден “Регламент размещения в 2002 году государственных заказов на выполнение работ по ВМСБ за счет средств федерального бюджета и приемки полученных результатов” и приведена “Выписка по Иркутской области из пообъектного плана работ МПР России по ВМСБ из средств федерального бюджета на 2002 год” (план был утвержден МПР России 21 февраля 2002 года, работы на нефть и газ в нем не были предусмотрены).

С учетом дополнения и изменения № 1 (утверждены распоряжением МПР России от 22 мая 2002 года № 305-р (по переходящим контрактам) по виду расходов 410 добавлены ГРР на нефть и газ в объеме 1 млн. рублей. Общий лимит финансирования - 34798 тыс. рублей.

В последующем, выписками из “Дополнения и изменения № 4” пообъектного плана по Иркутской области” (утверждены 28 октября 2002 года) и “Дополнения и изменения № 9” (утверждены 10 ноября 2002 года) вносились изменения в объекты работ и их финансирование.

Такая практика создает у исполнителей нервозность и неопределенность в выполнении ГРР, а также неуверенность в том, будут ли получены утвержденные по государственному контракту средства из федерального бюджета.

Для выполнения Федеральной программы геологического изучения недр и ВМСБ на 2003 год МПР России распоряжением от 29 апреля 2003 года № 209-р “Об утверждении документов, регламентирующих работы МПР России по ВМСБ за счет средств федерального бюджета в 2003 год”, утвердило следующие документы:

- “Временный регламент выполнения госзаказа по ВМСБ...”;
- “Примерная форма госконтракта...”;
- “Временный регламент приемки и оплаты выполненных работ по госконтрактам на ВМСБ за счет средств федерального бюджета”.

Все документы утверждены как “временные” и “примерные”.

Бюджет Российской Федерации был принят в декабре 2002 года, а распоряжение МПР России - только в конце апреля 2003 года.

Задание на выполнение программы ГРР МПР России по ВМСБ за счет средств федерального бюджета на 2003 год по конкурсным объектам было утверждено распоряжением МПР России от 29 августа 2003 года № 388-р.

В этом задании выделено по виду расходов 410 всего 15 млн. рублей, в том числе на нефть и газ - 8 млн. рублей (геофизические исследования).

Заданием № 2 (утверждено распоряжением МПР России от 9 июля 2003 года № 285-р по безконкурсной тематике) выделено всего 25800 тыс. рублей (ГРР на нефть и газ отсутствуют).

Заданием по переходящим объектам (утверждено распоряжением МПР России от 25 апреля 2003 года № 206-р с изменениями от 31 июля 2003 года) выделено 33891 тыс. рублей (ГРР на нефть и газ отсутствуют).

Конкурс по работам на геологическое изучение для государственных нужд был проведен только в августе 2003 года. Такая практика приводит к тому, что полевые работы по поиску и оценке участков недр не могут быть начаты в запланированные сроки, что приводит к срыву выполнения намеченных объемов работ.

В части выполнения (обеспечения) областных программ губернатор Иркутской области постановлением от 3 марта 2000 года № 127-п “Об областных программах по развитию топливно-энергетического комплекса и энергосбережению” одобрил “Программу развития ТЭК Иркутской области на период до 2005 года (КОНЦЕПЦИЯ)” (далее - Концепция), разработчиком которой был Институт систем энергетики им. Л. А. Мелентьева СО РАН.

По этой Концепции Ковыктинское газоконденсатное месторождение рассматривается как базовое месторождение для интеграции с месторождениями газа в Республике Саха (Якутия) и в южных районах Красноярского края с целью их подключения к магистральному газопроводу по маршруту Иркутская область - Монголия - Китай - Корея, что позволит осуществлять поставки на экспорт после 2007-2010 годов 30-36 млрд. куб. м газа.

Рекомендованы перспективные объекты добычи нефти и газа по всем месторождениям Иркутской области (Ярактинскому, Марковскому, Даниловскому, Дулисьминскому и др.).

Рекомендации Концепции до настоящего времени не реализованы.

Распоряжением главы администрации Иркутской области от 20 августа 2002 года № 479-рг “О разработке областной государственной целевой программы “Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы на территории Иркутской области на 2003-2005 годы” было установлено задание по разработке программы в соответствии с разделом “Экономическая политика. Управление природными ресурсами. Минерально-сырьевая база” Программы социально-экономического развития Иркутской области до 2005 года, утвержденной законом области от 11 июля 2002 года № 33-оз.

Этим же распоряжением было утверждено “Финансово-экономическое обоснование областной государственной целевой программы “Геологическое изучение недр и ВМСБ на территории Иркутской области на 2003-2005 годы”.

В финансовом обосновании был предусмотрен общий объем ассигнований в сумме 270 млн. рублей, в том числе: 2003 год - 80 млн. рублей, 2004 год - 90 млн. рублей, 2005 год - 100 млн. рублей.

В приложении № 1 к финансовому обоснованию в разделе “нефть и газ” выделены 4 площади (Присаянская, Южно-Кытымская, Зиминская, Ромашихинская) для проведения сейсморазведки с целью подготовки этих площадей к лицензированию - при этом предусмотрены ассигнования на 2003-2005 годы в сумме 31 млн. рублей, в том числе на 2003 год - 10 млн. рублей. Вместе с тем, в 2003 году намеченные Программой 10 млн. рублей не были включены в областной бюджет.

2.5. Фонд скважин глубокого бурения

На территории Иркутской области учет скважин глубокого бурения осуществляют ГУПР по Иркутской области, Управление Иркутского округа Госгортехнадзора России, Территориальное управление Минимущества России и Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Иркутской области Минюста России.

По данным учета скважин глубокого бурения вышеперечисленных государственных органов можно сделать вывод, что координация в их работе по данному вопросу отсутствует.

По данным Управления Иркутского округа Госгортехнадзора России всего в области пробурена 841 скважина, из них в распределенном фонде - 314 штук, в том числе: ликвидированных - 235; в консервации - 55; в эксплуатации и испытании - 16; в ремонте - 2.

В нераспределенном фонде находятся 11 скважин в консервации и 18 скважин с

незавершенным циклом строительства.

По данным ГУПР по Иркутской области, в области пробурено 824 скважины, из них в распределенном фонде - 268 штук. Не сбиваются также данные и по скважинам, находящимся в консервации.

По данным Территориального управления Минимущества России, в Реестре федерального имущества числятся только 22 скважины на балансе ГУПР “ВостСибнефтегазгеология”, включая ликвидированные (скв. №№ 119, 32, 43, 12, 13 и 17) и даже переданные недропользователю по акту (скв. №№ 3, 30, 33, 34). В акте передачи скважин по Марковскому и Ярактинскому месторождениям, согласованном председателем Комитета по управлению государственным имуществом области, ценным бумагам и инвестициям (с правами территориального агентства ГКИ России), числятся 63 ликвидированные скважины.

По данным Учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Иркутской области Минюста России, в реестре прав на недвижимое имущество числятся только 12 скважин ОАО “УстьКутНефтегаз”.

Такие противоречивые данные по скважинам глубокого бурения создают основу:

- по уходу или занижению платежей на имущество;
- перевода продуктивных скважин в разряд ликвидационных с последующей безвозмездной их передачей недропользователям;
- осуществления контроля за промышленной безопасностью не в полном объеме.

Так, в связи с бездействием Территориального управления Минимущества России, ГУПР “ВостСибнефтегазгеология” фактически самовольно передало федеральное имущество ООО “НК Дулисьма”, включая скважины глубокого бурения, по нулевой стоимости без учета их восстановительной стоимости.

Все скважины глубокого бурения, расположенные как в границах предварительного горного отвода, так и за его пределами (всего 47 скважин), в настоящее время, по данным Территориального управления Минимущества России, не числятся в Реестре федерального имущества и также не числятся в собственности ООО “Нефтяная компания Дулисьма”, по данным Учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Иркутской области Минюста России. Документы по восстановительной стоимости скважин отсутствуют.

ГУПР “ВостСибнефтегазгеология” передало ООО “НК Данилово” 3 из 9 скважин глубокого бурения без определения восстановительной стоимости. При этом, по данным Минимущества России, в Реестре федерального имущества числится только 1 скважина - № 144.

ОАО Компания “РУСИЯ Петролеум” по акту “О передаче-приемке для промышленного освоения Ковыктинского газоконденсатного месторождения” получило 23 скважины глубокого бурения, в том числе 1 эксплуатационную и 3 - находящиеся в испытании или ожидании испытаний.

Балансовая стоимость данных скважин в акте не указана, оценка восстановительной стоимости скважин не проводилась. Документы по аренде скважин за 1992-1994 годы отсутствуют. Решение ГКИ России о передаче федеральной собственности (скважин глубокого бурения) акционерной компании “РУСИЯ Петролеум” также отсутствует.

При согласовании передачи скважин от ГУПР “ВостСибнефтегазгеология” к ОАО “УстьКутНефтегаз” по Марковскому и Ярактинскому месторождениям председатель Комитета по управлению государственным имуществом области, ценным бумагам и инвестициям (с правами территориального агентства ГКИ России) письмом от 7 июля

2000 года № 16-2112/1 дает указание ГУГП “ВостСибнефтегазгеология” перечислить только 20 % полученных средств от продажи скважин в федеральный бюджет, а 80 % направить на содержание и ремонт объектов жилья и соцкультбыта, что не входит в его компетенцию. Тем самым федеральный бюджет недополучил от продажи скважин глубокого бурения 4974 тыс. рублей.

По всем вышеперечисленным участкам недр на дату передачи скважин отсутствуют договоры аренды на их использование новым недропользователем.

3. Анализ системы лицензирования на право пользования недрами

Процесс лицензирования недропользования в Иркутской области условно можно разделить на два периода.

Первый период (1992 год - декабрь 1993 года). В этот период в области отсутствовал территориальный орган федерального органа управления государственным фондом недр как юридическое лицо. Лицензии выдавались в соответствии с “Временным положением о порядке лицензирования работ по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых и использованию недр в иных целях и информации о недрах на территории Иркутской области”, утвержденным решением Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов 27 января 1992 года № 5/4-МС.

Указанным решением право выдачи лицензий на пользование недрами было предоставлено Фонду областной собственности (ФОС). Список оформленных лицензий к концу 1993 года включал 530 штук по всем полезным ископаемым.

Содержание выданных лицензий не отвечало требованиям действующего в то время федерального законодательства о недрах.

В конце 1993 года лишь по трем крупным объектам Роскомнедра и администрацией области были выданы лицензии установленного образца и содержания: Ковыктинское газоконденсатное месторождение (лицензия ИРК № 10054 НЭ), Верхнечонское нефтегазоконденсатное месторождение (лицензия ИРК № 10053 НЭ) и залежь “Основная” Белозиминского апатит-редкометального месторождения (лицензия ИРК № 10221 ТЭ).

На Атовское, Братское, Марковское, Ярактинское, Пилюдинское месторождения углеводородного сырья и на Криволукскую нефтегазоносную площадь действовали лицензии, выданные ФОС в нарушение вступившего в силу в 1992 году нового федерального законодательства по недрам.

Второй период (с декабря 1993 года по настоящее время). Приказом Роскомнедра от 3 декабря 1993 года № 115 был образован территориальный орган управления государственным фондом недр (Иркутскгеолком), и с этого времени государственная система лицензирования недропользования в Иркутской области стала приводиться в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Организаторскую роль в процессе лицензирования стал осуществлять территориальный орган МПР России (Роскомнедр), функции которого в разное время осуществляли Иркутскгеолком, КПП по Иркутской области и в настоящее время - Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Иркутской области (ГУПР по Иркутской области).

В части реализации прав Иркутской области по распоряжению государственным фондом недр в разное время осуществляли Комитет по недрам, затем Департамент по недрам администрации области, в настоящее время - Департамент региональных ресурсов администрации области. Соответствующие полномочия в принятии решений и подписании лицензионных документов возлагаются на руководителя Департамента (Комитета) или на одного из заместителей главы администрации. Устанавливается это

Положениями о Департаменте (Комитете), постановлениями и распоряжениями главы администрации области.

Практически все вопросы лицензирования и в целом недропользования решаются совместно, либо по согласованию. Обсуждение и рассмотрение вопросов, затрагивающих лицензирование, как правило, осуществляется на совместных заседаниях, решения которых оформляются протоколно. За период 1994 год - ноябрь 2003 года проведено 583 заседания, на которых рассмотрено порядка 5000 вопросов по конкретным объектам недропользования и условиям лицензий.

В первые два года (1994-1995 годы) после образования Иркутскгеолкома основное внимание было уделено подтверждению прав предприятий на пользование недрами в виде лицензий и установлению основных условий пользования участками недр.

В начале 1994 года в Иркутскгеолкоме находилось несколько сотен заявок на получение лицензий, которые были в короткие сроки проанализированы, рассортированы в части возможности предоставления лицензий по основаниям, не противоречащим законодательству. С 1993 года и по настоящее время выдано 1427 лицензий.

На углеводородное сырье всего было выдано 42 лицензии, в том числе 3 лицензии - на территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, которые прекратили действие 1 января 2001 года.

Из выданных лицензий прекратили действие 736, действуют на 15 ноября 2003 года 729 штук на 53 вида полезных ископаемых.

Из действующих лицензий основной объем ($\approx 53\%$) составляют лицензии на золото и подземные воды ($\approx 30\%$). На углеводородное сырье приходится $\approx 2,7\%$ процента.

С 1995 года процесс лицензирования в целом стабилизировался. В 1997 году выдана 141 лицензия, в том числе по конкурсу - 48; в 1998 году - соответственно, 105 и 33; в 1999 году - 133 и 35; в 2000 году - 133 и 36; в I полугодии 2001 года - 104 и 27.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 877-р МПР России осуществляло инвентаризацию лицензий на право пользования недрами (приказы МПР России от 8 июля 1998 года № 168 и 11 марта 1999 года № 51 и последующие решения МПР России в 2001-2003 годах).

МПР России распоряжением от 22 июня 2001 года № 475-р с 25 июня 2001 года временно приостановило выдачу лицензий на право пользования недрами по всем видам полезных ископаемых. В целях упорядочения процедуры рассмотрения вопросов лицензирования пользования недрами МПР России приказом от 24 августа 2001 года № 604 установило, что решения о выдаче, переоформлении лицензий, внесении изменений в них, а также решения о проведении конкурсов и аукционов, условия пользования участками недр до их принятия (утверждения) подлежат рассмотрению экспертной рабочей группой, созданной приказом МПР России от 27 июля 2001 года № 565.

Во II полугодии 2001 года с введением в действие распоряжений и приказа МПР России о приостановлении выдачи лицензий и о введении новой системы организации лицензирования в Иркутской области не выдано ни одной лицензии.

Конкурсы и аукционы в течение II полугодия 2001 года, 2002 года и I полугодия 2003 года не проводились в связи с усложнившимся по процедуре и долговременным процессом прохождения согласований и утверждения Перечней лицензирования и проектов условий конкурсов и аукционов.

По углеводородному сырью в 2003 году были выданы 6 лицензий на геологическое изучение: Ангаро-Илимский участок (лицензия ИРК № 11419 НП); Нарьягинский участок (лицензия ИРК № 11420 НП); Тутурский участок (лицензия ИРК № 11499 НП); Зиминский

участок (лицензия ИРК № 11587 НП), Восточный участок Южно-Ковыктинской площади (лицензия ИРК № 12066 НП) и Западный участок Южно-Ковыктинской площади (лицензия ИРК № 12067 НП). Все лицензии выданы МПР России.

В МПР России направлены материалы на оформление лицензий еще по четырем участкам: Южно-Ковыктинский (Западный), Южно-Ковыктинский (Восточный), Кытымский и Восточно-Сугдинский.

В настоящее время перед администрацией области и ГУПР по Иркутской области стоит задача по лицензированию участков недр для геологического изучения в целях уточнения прогнозных ресурсов на углеводородное сырье и подготовки запасов по категории С₃.

В целях реализации перспективных задач в проекты предложений к лицензированию для геологического изучения на углеводородное сырье на 2004-2005 годы включены 17 участков недр, из них 9 участков на 2004 год. Проект предложений рассматривается в МПР России.

Площади участков недр, в основном, от 1200 кв. км до 1500 кв. км, один участок (Антоновский) - 2280 кв. км, еще один участок (Нотайский) - 4600 кв. км.

Все участки выставляются с прогнозными ресурсами категории Д₁ (по нефти ресурсы Д₁ составляют в основном от 3 до 10 млн. т, по газу - соответственно, от 30 до 100 млрд. куб. м). В проекте "Перечня объектов лицензирования..." не указано, по какой федеральной или областной программе предусматривается освоение этих участков. Средства из федерального или областного бюджета не предусматриваются. Фактически запланировано предоставление права добычи без конкурса (аукциона) в случае открытия месторождения.

4. Соблюдение законодательства при лицензировании недропользования

4.1. Подтверждение прав недропользования

Процесс подтверждения прав недропользования в Иркутской области также можно разделить на два периода.

Первый период. Подтверждение прав недропользования осуществлялось в соответствии с нормативными актами, принятыми законодательными органами государственной власти Иркутской области и без участия федеральных органов государственной власти.

Заявочные материалы на подтверждение прав пользования недрами в данное время имели следующие недостатки:

- заявки представлены не на бланке и без регистрационного номера по Атовскому, Пилюдинскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям, Криволукской площади;
- отсутствуют сведения по добыче или проектированию добычи по Атовскому, Пилюдинскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям, Криволукской площади.

Федеральный фонд собственности до предоставления лицензии заключил договора о праве пользования недрами и выдал лицензии в одностороннем порядке по вышеупомянутым месторождениям, включая Ковыктинское и Верхнечонское.

Данные договора (и предоставление лицензий) заключены в нарушение Закона Российской Федерации "О недрах":

- статьи 2 в части принятия органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации совместных решений по распоряжению государственным фондом недр;
- статьи 11 в части предоставления участков недр не в форме договора, а специальным разрешением в виде лицензии;

- статьи 13 в части предоставления лицензий путем конкурсов и аукционов;
- статьи 16 в части выдачи лицензий федеральным органом управления государственного фонда недр и органом представительной власти субъекта Российской Федерации, коим Фонд областной собственности не является.

Содержание лицензий и их оформление не соответствует статье 12 Закона Российской Федерации “О недрах” и письму Роскомнедр от 10 сентября 1992 года № ВО-61/2296.

В нарушение пункта 11.11 Положения о лицензировании лицензии не были зарегистрированы геологическим фондом и, следовательно, не вступили в силу.

Договора Фонда областной собственности с недропользователями на предоставление лицензий на право пользования недрами не соответствуют требованиям законодательства. В соответствии со статьей 49 Закона Российской Федерации “О недрах” сделки, связанные с использованием недр, заключенные с нарушением настоящего Закона, являются недействительными, а лица, виновные в совершении указанных сделок, должны нести уголовную и административную ответственность.

Второй период. Подтверждение прав недропользования осуществлялось на основании федерального законодательства и совместно федеральными органами государственной власти или его территориальным органом и органами государственной власти Иркутской области.

Заявочные материалы на подтверждение прав пользования недрами имели следующие недостатки:

- отсутствуют горные отводы на момент подачи заявки и данные по накопленной добыче по Атовскому, Пилюдинскому, Марковскому, Ярактинскому, Ковыктинскому и Верхнечонскому месторождениям, Криволукской площади;

- отсутствуют сведения по добыче или проектированию добычи по Атовскому, Пилюдинскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям, Криволукской площади;

- АОЗТ “Газонефтяная компания “Венд” до вступления в силу Положения о лицензировании даже не было юридическим лицом и, соответственно, не могло быть действующим предприятием по разработке месторождений.

Право получения недр в ином порядке без утвержденного ранее горноотводного акта, предусмотренное федеральным законодательством, подтвердила только ОАО Компания “РУСИА Петролеум”. Подтверждение прав на добычу углеводородного сырья на основании ранее предоставленных ФОС лицензий осуществлено в нарушение Закона Российской Федерации “О недрах” и Положения о лицензировании.

4.2. Проведение конкурса или аукциона на право пользование недрами

В Иркутской области были проведены конкурсы на право предоставление участков недр для разведки и добычи по 6 участкам недр.

Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов до образования Иркутскгеолкома (3 декабря 1993 года) решением от 25 августа 1993 года № 22/13-МС объявляет конкурс сразу по 104 участкам недр, в том числе по Даниловскому и Дулисьминскому месторождениям нефти.

Объявление о конкурсе было опубликовано 17 сентября 1993 года в газете “Восточно-Сибирская правда”.

При подготовке и подведении итогов конкурса на право геологического изучения и добычи углеводородного сырья на Даниловском нефтегазоконденсатном месторождении были нарушены следующие требования федерального Положения о порядке лицензирования пользования недрами:

- пункт 2.4. Условия конкурса не были согласованы с федеральными министерствами;

- пункт 2.5. Объекты и условия предоставления утверждены в одностороннем порядке органом власти Иркутской области (решение Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов от 25 августа 1993 года № 22/13-МС);

- пункт 11.2. Информация о конкурсе опубликована только в областной газете “Восточно-Сибирская правда” от 17 сентября 1993 года;

- пункт 11.2. В извещении о конкурсе в печати отсутствуют сведения о стартовом размере платежей, стоимости пакета геологической информации и размере лицензионного сбора;

- пункт 11.9. Отсутствуют совместные решения федерального органа государственной власти и органа власти Иркутской области о создании комиссии и подведении итога конкурса. Основанием для предоставления лицензии является протокол конкурсной комиссии, что не предусмотрено законодательством;

- подпункт 3 пункта 11.4. Участники конкурса не представили документы, подтверждающие финансовые возможности претендентов по обеспечению работ на данном месторождении;

- подпункт 6 пункта 11.4 и пункт 11.8. Участники конкурса не представили конкретные предложения по условиям пользования недрами и технико-экономические расчеты по ведению работ.

В соответствии с пунктом 10.3. Положения о лицензировании конкурс должен был быть признан несостоявшимся, так как ни один из участников конкурса по нефтяным объектам не выполнил его условия в полном объеме.

Однако в нарушение действовавшего федерального законодательства лицензии были предоставлены ГПП “ВостСибнефтегазгеология”. Разовые платежи составили в ценах 1994 года: Дулисьминское месторождение - 200484 тыс. рублей; Даниловское - 20600 тыс. рублей.

В апреле 1999 года МПР России и администрацией Иркутской области был объявлен конкурс по 7 участкам недр на углеводородное сырье. Условия конкурса были утверждены заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации и заместителем главы администрации Иркутской области, соответственно, 11 и 26 марта 1999 года и совместным постановлением МПР России от 19 марта 1999 года № 13 и администрации Иркутской области от 1 марта 1999 года № 128-п. Объявление было опубликовано в областной газете “Восточно-Сибирская правда” от 1 апреля 1999 года и в бюллетене МПР России “Экономические и правовые вопросы недропользования в России” от 10 апреля 1999 года. Все 7 участков недр были предварительно включены в Перечень объектов лицензирования на 1999 год, утвержденный МПР России (8 июня 1998 года) и администрацией Иркутской области (27 марта 1998 года). Решение о проведении конкурса принято совместным постановлением МПР России (от 19 марта 1999 года № 13) и администрации Иркутской области (от 1 марта 1999 года № 128-п). Этим же постановлением организация по проведению конкурса была возложена на КПП по Иркутской области. Условия конкурса были согласованы с федеральными органами власти (письмо МПР России от 23 октября 1998 года № ВМ-22/4164).

Итоги конкурса по 4 участкам недр (Тагнинский, Балаганкинский, Левобережный и Правобережный) были утверждены Министром природных ресурсов Российской Федерации и губернатором Иркутской области, соответственно, 14 и 12 июля 1999 года и опубликованы в газете “Восточно-Сибирская правда” от 21 августа 1999 года и в бюллетене “Экономические и правые вопросы недропользования в России” от 20 декабря 1999 года. По трем из семи объявленных участков недр конкурс не состоялся из-за отсутствия заявок. По итогам конкурса были предоставлены лицензии в установленном порядке по Левобережному и Правобережному участкам ООО

“Петромир” и по Тагнинскому и Балаганкинскому участкам - ООО “Петросиб”.

Данный конкурс был проведен в полном соответствии с действующим законодательством.

4.3. Предоставление лицензий на геологическое изучение недр

Предоставление права пользования с целью геологического изучения участков недр, в том числе на углеводородное сырье, в настоящее время осуществляется в соответствии с приказами МПР России от 24 августа 2001 года № 604, от 28 января 2002 года № 30, от 15 января 2003 года № 11 и от 24 марта 2003 года № 238.

До выхода перечисленных выше приказов территориальным органом управления государственного фонда недр в соответствии со статьей 10-1 Закона Российской Федерации “О недрах” были выданы две лицензии с целью геологического изучения участков недр на углеводородное сырье (ИРК № 01046 НП “Нарьягинская площадь” и ИРК № 01565 НП “Ангаро-Ленский участок”). Лицензия ИРК № 01046 НП была выдана ГПП “ВостСибнефтегазгеология” 8 декабря 1995 года для продолжения работ на участке за счет средств бюджета и прекратила свое действие 1 июня 2000 года. Лицензия ИРК № 01565 НП выдана ООО “Петромир” 28 марта 2000 года по согласованию с МПР России (№ ВП-38/406 от 2 февраля 2000 года) на основании решения КПП по Иркутской области от 17 марта 2000 года № РЛ-2000-12, принятого в установленном порядке, для геологического изучения за счет собственных средств. Заявочные материалы рассматривались на совместном заседании территориального органа и администрации области, на основании которого принималось согласованное решение о предоставлении права пользования недрами. Две лицензии - ИРК № 10886 НП “Южно-Усть-Кутский участок” и ИРК № 10887 НП “Хандинский участок” выданы ОАО “ТНК” на основании решения МПР России, согласованного с администрацией области.

С выходом перечисленных выше приказов МПР России предоставление права пользования недрами с целью геологического изучения участков недр на углеводородное сырье за счет средств недропользователей осуществляется на основании решений МПР России, согласованных с органом исполнительной власти Иркутской области. Лицензии выдаются на объекты, включенные в Перечни объектов лицензирования.

В 2003 году в соответствии с утвержденным Перечнем объектов лицензирования МПР России были приняты решения и выданы лицензии на геологическое изучение Ангаро-Илимского участка (лицензия ИРК № 11419 НП), Нарьягинского участка (лицензия ИРК № 11420 НП), Тутурского участка (ИРК № 11499 НП), Зиминского участка (ИРК № 11587 НП), Восточного участка (ИРК 12066 НП) и Западного участка (ИРК № 12067 НП).

Территориальный орган при этом проводит лишь подготовительную работу (включая подготовку проекта лицензии), согласования на территориальном уровне, направляет свое заключение о целесообразности предоставления лицензии и поступившие заявочные материалы в МПР России.

В настоящее время в МПР России направлены материалы еще по 4 участкам для рассмотрения и принятия решений.

4.4. Переход права пользования недрами и переоформление лицензий

Заявки, поступившие для переоформления лицензий на основании перехода права пользования недрами, в первую очередь анализируются в ГУПР по Иркутской области на предмет их полноты, обоснованности, соответствия требованиям “Инструкции о порядке переоформления лицензий на пользование недрами” и “Временных требований к содержанию пакета материалов, представляемых на рассмотрение

Экспертной рабочей группы МПР России, при переоформлении лицензий на пользование участками недр”, утвержденных 16 августа 2002 года заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации П. В. Садовником. При отсутствии замечаний материалы направляются в администрацию Иркутской области для согласования.

При получении мнения администрации вопрос выносится на совместное заседание ГУПР по Иркутской области и администрации Иркутской области. Совместное заседание выносит согласованное решение о возможности переоформления лицензии.

В соответствии с разделением полномочий, установленным приказом МПР России от 15 января 2002 года № 11, материалы и проекты решений направляются либо в МПР России для рассмотрения, принятия окончательного решения о переоформлении и дальнейшего оформления, либо на подпись уполномоченным представителям администрации Иркутской области и территориального органа МПР России.

Принятые совместные решения являются основанием для оформления, регистрации и выдачи переоформленных лицензий. При принятии решений о переходе права пользования недрами не всегда учитывались требования нормативных актов о передаче новому юридическому лицу необходимых средств для продолжения работ на объекте. В результате ООО “НК Дулисьма”, ООО “НК Данилово” и ОАО “УстКутНефтегаз” не смогли с получением лицензий приступить в установленные сроки к полномасштабным работам по освоению месторождений.

4.5. Подготовка и выдача лицензий

Основная задача лицензии - определить условия, в соответствии с которыми недропользователь будет добывать полезные ископаемые и производить выплаты в бюджеты разных уровней. Содержание лицензии установлено законодательством.

При предоставлении права пользования недрами в лицензии закрепляются условия пользования участком недр, базирующиеся на требованиях законодательства о недрах, в первую очередь, Закона Российской Федерации “О недрах” и “Положения о порядке лицензирования пользования недрами”.

В процессе пользования участком возникают ситуации, рассмотрение которых может служить причиной внесения изменений в лицензионные условия.

Инициаторами по внесению изменений выступают государственные органы или владельцы лицензий.

Порядок принятия решений по внесению изменений по инициативе пользователя недр в настоящее время регламентируется приказом МПР России от 15 января 2002 года № 11 и распоряжением МПР России от 31 октября 2002 года № 439-р.

Обращение владельца лицензии по внесению изменений в условия пользования участком недр рассматривается и согласовывается с заинтересованными отделами ГУПР по Иркутской области (геологический, юридический, отдел углеводородного сырья), службой Государственного контроля. Материалы направляются также в администрацию области и территориальный фонд геологической информации.

Все предложения и согласования анализируются в ГУПР по Иркутской области и выносятся на рассмотрение совместного заседания ГУПР по Иркутской области и администрации области. При достаточном обосновании внесения изменений, с учетом рекомендаций и согласований, совместное заседание предлагает один из двух вариантов:

- подготовку дополнения к лицензии с внесением изменений и подписанием дополнения уполномоченными представителями органов, предоставляющих лицензии и пользователем недр (на участки недр, находящиеся в компетенции территориального

органа МПР России);

- направление в МПР России всех материалов с мнением ГУПР по Иркутской области и администрации области о целесообразности внесения изменений в условия лицензии (на участки недр, решение по которым принимается по согласованию с МПР России, либо МПР России).

В случае отказа во внесении изменений, владельцу лицензии направляется письмо с обоснованием и мотивировкой отказа.

Несмотря на большую организационную работу по подготовке условий пользования недрами, в данной работе прослеживаются системные ошибки:

- в приложениях большинства лицензий нет документа, являющегося основанием для выдачи данной лицензии;
- по ряду лицензий в приложениях отсутствует земельный отвод и горноотводной акт. Нет записей о нормативах отбора и условиях утилизации попутного газа;
- отсутствуют в лицензиях контуры границ геологического отвода и конкретные обязательства по геологическому изучению;
- сроки и объемы добычи не корректируются по результатам ведомственной экспертизы ЦКР Минэнерго России;
- не учитываются отдельные положения областных программ (например, строительство перерабатывающего предприятия в поселке Марково).

4.6. Регистрация, учет, систематизация и хранение лицензионных документов

Государственная регистрация лицензий проводится в целях учета объектов недропользования, обеспечения контроля за использованием недр, справочно-информационного обеспечения органов государственной власти. Лицензии, не прошедшие государственную регистрацию, являются недействительными. Лицензии подлежат учету, систематизации и хранению.

Регистрация лицензий установленного образца федеральным органом управления государственного фонда недр осуществляется с 1994 года, с момента создания Иркутского территориального геологического фонда в составе Иркутскгеолкома. Лицензии, выданные в 1992-1993 годах Фондом областной собственности в нарушение Закона Российской Федерации “О недрах” и федерального Положения о порядке лицензирования пользования недрами, в регистрационный реестр не включены.

Записи о регистрации лицензий производятся в специальном реестре регистрации лицензий по форме, установленной “Инструкцией по государственной регистрации лицензий на пользование недрами, учету, систематизации, хранению и организации использования лицензионных документов”.

Реестр регистрации лицензий ведется по массиву лицензий, выданных территориальным органом управления фонда недр (Геолком, КПР, ГУПР по Иркутской области) и администрацией Иркутской области, который включает 1433 зарегистрированных лицензии, из них 25 лицензий на углеводородное сырье в 5 регистрационных журналах. Массив лицензий, выданных Роскомнедрами, МПР России и администрацией Иркутской области, включает 29 зарегистрированных лицензий, в том числе 16 на углеводородное сырье в одном регистрационном журнале. 143 лицензии по общераспространенным полезным ископаемым учтены в едином регистрационном журнале с разделением по административным районам.

По инициативе ФГУ НПП “Росгеолфонд” с 2002 года ведется регистрация дополнений к лицензиям в отдельных регистрационных книгах. За этот период всего было зарегистрировано 720 дополнений.

В ведении реестра государственной регистрации лицензий отмечены следующие

нарушения приказа Роскомнедр от 21 июля 1995 года № 91:

- не указаны документы по предоставлению (согласованию) земельного участка и органы, их предоставившие;
- в статусе участка не всегда указывается ограничение по глубине;
- отсутствуют номера и даты решений (постановлений, распоряжений), на основании которых лицензии переоформлены или досрочно прекращены;
- учет документов ведется не по четырем установленным каталогам, а только по одному (объекты лицензирования).

Все отметки в реестре государственной регистрации о приеме материалов или номера и даты сопроводительных писем отсутствуют.

В связи с тем, что процесс недропользования коренным образом изменен с выходом Закона Российской Федерации “О недрах”, Положения о порядке лицензирования пользования недрами и многочисленных законодательных и нормативных документов, определяющих порядок пользования недрами и также по вопросам собственности на геологическую информацию, действующая в настоящее время инструкция по государственной регистрации работ по геологическому изучению недр во многом устарела и требует внесения соответствующих изменений в части:

- формы журнала регистрации работ;
- регистрации договорных работ.

Документа, регламентирующего учет геологической информации по формам собственности (федеральной, областной, частной), в настоящий момент не существует.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 января 2002 года № 57 “О плате за геологическую информацию о недрах”, предусматривается предоставление геологической информации о недрах для физических и юридических лиц, а также владельцев лицензий на пользование недрами на платной основе.

В течение 2002-2003 годов МПР России не издало в установленном порядке нормативные документы, определяющие оценку и порядок предоставления геологической информации при передаче ее на платной основе и перечисления денежных средств в федеральный бюджет.

5. Выполнение условий лицензий и требований по рациональному использованию недр

Выборочная проверка выполнения условий пользования недрами выявила следующие недостатки:

- срок опытно-промышленной эксплуатации существенно превышает нормативный по Даниловскому, Атовскому, Дулисьминскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям;
- отсутствует проект и, соответственно, государственная экспертиза Главгосэкспертизы России по обустройству Дулисьминского месторождения;
- необоснованно переносятся сроки ввода месторождений в эксплуатацию по Даниловскому, Дулисьминскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям;
- работы ведутся без экологических экспертиз или со значительными по срокам задержками их проведения на Даниловском, Дулисьминском, Марковском и Ярактинском месторождениях;
- отсутствует утвержденная в установленном порядке методика определения количества добытого полезного ископаемого по Ковыктинскому, Даниловскому Дулисьминскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям;
- отсутствует методика определения фактических потерь при добыче полезного ископаемого по Ковыктинскому, Даниловскому, Марковскому и Ярактинскому месторождениям;

- не представляются сведения по движению запасов в геологические фонды по Ковыктинскому месторождению.

Несмотря на отставание в сроках освоения месторождений по различным причинам, в том числе возникшим до перехода прав недропользования от бывшего пользователя участка, все недропользователи приступили с 2000 года к проектированию и выполнению специальных работ, необходимых для освоения месторождений.

ОАО Компания “РУСИА Петролеум” провело геологическое изучение Ковыктинского месторождения и утвердило запасы газа, увеличив их по сравнению с 1991 годом почти в 5 раз.

В 2001 году принимается Федеральный закон “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Ковыктинском газоконденсатном месторождении)” от 12 февраля 2001 года №13-ФЗ. Однако в нарушение пункта 2 статьи 6 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” Правительство Российской Федерации не создало комиссию по разработке условий пользования недрами и подготовке проекта соглашения о разделе продукции.

Вместе с тем, органы государственной власти ведут международные переговоры по разработке Ковыктинского месторождения на условиях раздела продукции.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 года №101-ФЗ подписанные в результате переговоров документы являются международными соглашениями и регулируются международным правом.

Учитывая, что в лицензионных условиях не установлен уровень годовой добычи по Ковыктинскому месторождению, а годовая потребность региона, соседних регионов и поставки газа за рубеж имеют существенные различия (до 200 %), ОАО Компании “РУСИА Петролеум” на момент проведения контрольного мероприятия не имеет в полном объеме по вине органов государственной власти исходных данных для разработки проекта освоения месторождения и определения объема капитального строительства на месторождении.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 6 июня 2003 года № 65-ФЗ, Ковыктинское месторождение, включенное до вступления в силу данного Федерального закона в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, относится к участкам недр, возможность разработки которых установлена международными договорами Российской Федерации.

По данному месторождению возможно и необходимо принятие решения Правительством Российской Федерации по созданию комиссии по разработке условий недропользования и подготовке проекта соглашения о разделе продукции совместно с ОАО Компания “РУСИА Петролеум” или с группой юридических лиц по согласованию с ОАО Компания “РУСИА Петролеум”.

6. Контроль за выполнением условий недропользования и принимаемые меры

Контроль за выполнением условий недропользования на территории Иркутской области осуществляет Государственный геологический контроль силами трех государственных инспекторов (до 2000 года - 5 инспекторов). Права и обязанности Государственного геологического контроля определены Законом Российской Федерации “О недрах”, Положением о Государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 132, Положением о

Государственной службе контроля в сфере природопользования и экологической безопасности, утвержденным приказом МПР России от 10 июня 2002 года № 354, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ и Положением о Главном управлении природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Иркутской области, утвержденным приказом МПР России от 17 мая 2002 года № 267.

За 1992-2003 годы было проведено 29 проверок 10 предприятий и организаций, осуществляющих недропользование на 13 участках недр углеводородного сырья, в том числе 7 проверок совместно с иными контрольными органами (Госгортехнадзор России, МЧС России) и с участием представителей администрации области.

Основные нарушения, выявленные отделом Государственного геологического контроля:

- нарушение сроков ввода месторождения в опытно-промышленную эксплуатацию;
- отсутствие проектно-сметной документации;
- отсутствие у недропользователей государственных и ведомственных экспертиз проектов и отчетов;
- ведение работ без положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- несоблюдение требований по технологии ведения работ и охраны недр;
- несвоевременное внесение платежей за пользование недрами.

По результатам проверок руководителям предприятий направлено 18 обязательных для исполнения указаний и предписаний, оформлено 4 протокола об административных правонарушениях, вынесено 5 постановлений об административных штрафах и 10 постановлений (предписаний) о приостановке производственной деятельности. По Верхнечонскому нефтегазоконденсатному месторождению отдел Государственного геологического контроля направил в государственные органы, выдающие лицензии, акт с предложением о досрочном прекращении права пользования недрами.

За несоблюдение природоресурсного и природоохранного законодательства была приостановлена хозяйственная деятельность на 11 объектах и вынесено 5 постановлений о наложении административных штрафов на сумму 138 тыс. рублей.

Вместе с тем, отдел Государственного геологического контроля недостаточно внимания уделяет соответствию условий пользования недрами Закону Российской Федерации “О недрах” и закону Иркутской области “О недропользовании”, проведению контрольных мероприятий по технологическим потерям, наличию у недропользователей утвержденных методик определения количества добытого полезного ископаемого, измерительных приборов и лицензий на виды деятельности и наличию государственных экспертиз.

До настоящего времени в ряде лицензий отсутствуют:

- границы геологического отвода, предварительные границы горного отвода и горноотводные акты. Вместо них используется термин “границы лицензионной площади”, не предусмотренный законодательством;
- сроки и задание на геологическое изучение (несмотря на имеющиеся соответствующие статьи в областном законе “О недропользовании”) при наличии в лицензии статуса геологического отвода;
- в приложениях отсутствуют копии государственных актов, на основании которых предоставлены лицензии;
- объемы и сроки добычи по результатам ведомственной экспертизы ЦКР Минэнерго России.

В связи с изменением системы расчета регулярных платежей за пользование

недрами необходимо по каждой лицензии уточнить контуры границ геологического отвода и определить его площадь.

Несмотря на проведенную инвентаризацию лицензий в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 877-р и приказами МПР России от 8 июля 1998 года № 168 и от 11 марта 1999 года № 51, МПР России издает распоряжение от 31 августа 2001 года № 618-р о представлении информации по выполнению всех лицензий, подменяя действенный контроль непосредственно на объектах на статистическую форму.

Были разосланы 11 таблиц, в которых необходимо было заполнить порядка 100 тыс. ячеек. В связи со слабой подготовкой запрашиваемых форм, впоследствии данные таблицы были заменены на так называемую “форму № 12”. На выполнение данной работы ГУПР по Иркутской области был вынужден отвлечь большинство ответственных работников на длительный период.

В результате были отвлечены работники ГУПР по Иркутской области от основной своей деятельности (как и по всей стране). Результатом данной работы явилась рекомендация МПР России о направлении всего 18 уведомлений (по всем полезным ископаемым) о нарушениях выполнения условий лицензий. Выдача данных уведомлений без выезда комиссий на объект проверки является нарушением действовавших нормативных документов по государственному геологическому контролю.

Выводы

1. Действующее Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, вступило в противоречие с новой редакцией Закона Российской Федерации “О недрах”. Более шести лет Государственная Дума не принимает закон Российской Федерации “О лицензировании пользования недрами”.

2. Законодательная и нормативная правовая база Иркутской области не в полной мере соответствует Закону Российской Федерации “О недрах”. Не учитываются поправки к Закону Российской Федерации “О недрах”.

3. Сырьевая база углеводородного сырья в Иркутской области подготовлена для промышленного освоения и обеспечения потребностей Иркутской области в нефтепродуктах, а по газу - потребности Восточной Сибири и Дальнего Востока и экспортных поставок.

4. Не выполняется постановление Правительства Российской Федерации “О федеральной целевой программе “Энергоэффективная экономика” на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года” от 17 ноября 2001 года № 796 в части обеспечения федерального финансирования по строительству газопровода для освоения Ковыктинского месторождения, что сдерживает начало освоения месторождения и поступление в ближайшей перспективе ежегодных платежей за добычу газа не менее 600 млн. рублей.

5. Несмотря на заключенные международные соглашения по поставкам газа на экспорт с Ковыктинского месторождения и разработке его на условиях соглашения о разделе продукции, включение данного месторождения в перечень участков недр, предоставляемых на условиях раздела продукции, утвержденный Федеральным законом, Правительство Российской Федерации до настоящего времени не утвердило комиссию по подготовке условий пользования недрами Ковыктинского месторождения и проекта соглашения о разделе продукции.

6. ОАО Компания “РУСИА Петролеум” в результате проведенных геологоразведочных работ на Ковыктинском месторождении переутвердило запасы

газа в ГКЗ МПР России, увеличив их по сравнению с 1991 годом почти в 5 раз, однако до настоящего времени не имеет задания по объему годовой добычи, что сдерживает проектирование разработки месторождения.

7. МПР России за последние три года организовало работу по геологическому изучению недр в Иркутской области таким образом, что недропользователи реально стали получать средства из бюджета в конце третьего - начале четвертого кварталов. Конкурсы на получение заказов и их финансирование проводились, как правило, во второй половине года.

8. МПР России в развитие постановления Правительства России от 21 января 2002 года № 57 "О плате за геологическую информацию о недрах" не издало в установленном порядке нормативные документы, определяющие порядок и оценку геологической информации при передаче ее на платной основе и перечисления денежных средств в федеральный бюджет.

9. В результате отсутствия контроля со стороны Минимущества России по учету и передаче недропользователям скважин глубокого бурения в Иркутской области государство недополучило как минимум 20 млн. рублей.

10. Необходимо разработать проект положения о передаче горного имущества, включая скважины глубокого бурения, при предоставлении в пользование участков недр и представить его на утверждение Правительству Российской Федерации.

11. В связи с отсутствием принципиальной позиции Правительства Российской Федерации по условиям и объему добычи газа на Ковыктинском месторождении сроки проведения газификации Восточной Сибири и Дальнего Востока, предусмотренные федеральной программой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации "О федеральной целевой программе "Энергоэффективная экономика" на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года" от 17 ноября 2001 года № 796, необходимо скорректировать.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах проверки Председателю Правительства Российской Федерации.
3. Направить представления Министру природных ресурсов Российской Федерации и Генеральному директору открытого акционерного общества Компания "РУСИА Петролеум".
4. Направить отчет Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ