

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 января 2008 года № 3К (580) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения функций федеральными органами исполнительной власти в сфере природопользования по вопросам соблюдения природоохранного законодательства при добыче в 2005-2007 годах цементного сырья в Рязанской области, а также использования средств федерального бюджета на их исполнение»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. А. Зубкову.

Направить представления Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации, губернатору Рязанской области.

Направить информационное письмо полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования цементного сырья и соблюдения природоохранного законодательства при его добыче в Рязанской области, а также использования средств федерального бюджета органами исполнительной власти»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.8.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

Цель контрольного мероприятия

Оценка результативности исполнения функций федеральными органами исполнительной власти в сфере природопользования по вопросам соблюдения природоохранного законодательства при добыче в 2005-2007 годах цементного сырья в Рязанской области.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные и иные правовые акты; документы, подтверждающие своевременность, полноту и правильность сбора, обработки и представления информации в сфере природопользования федеральными органами исполнительной власти и недропользователями, а также использование средств федерального бюджета на исполнение названных функций.

Объекты контрольного мероприятия

Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу (отдел по Рязанской области), ФГУ «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по недропользованию по Центральному федеральному округу» (филиал по Рязанской области), организации-недропользователи (по запросам): ООО «Серебрянский цементный завод»; ООО «Михайловское карьероуправление»; ООО «Неруд-С»; ООО «Рязань-Цемент».

Проверяемый период деятельности: 2005 год - I полугодие 2007 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с июля по декабрь 2007 года.

Результаты контрольного мероприятия

Центральный федеральный округ Российской Федерации (далее - ЦФО) обладает развитой минерально-сырьевой базой. В настоящее время на территории округа разведано 10585 месторождений 38 видов полезных ископаемых, в том числе: твердые полезные ископаемые - 9910 (общераспространенные - 1989, неогераспространенные - 7921); пресные подземные воды - 571; минеральные подземные воды - 104.

Минерально-сырьевой потенциал субъектов ЦФО по полезному ископаемому - цементное сырье, различен:

- в части распределенного фонда цементного сырья (общий объем оценивается в 3,5 млрд. тонн) наибольшие доли принадлежат Липецкой области (30 %), Брянской области (29 %), Белгородской и Воронежской областям (по 11 %), Московской и Рязанской областям - 9 % и 4 %, соответственно;

- в части нераспределенного фонда цементного сырья (общий объем которого оценивается в 2 млрд. тонн) Рязанская область занимает первое место среди субъектов, входящих в ЦФО, - 792,5 млн. тонн, или 33 % от общего объема.

В настоящее время в Рязанской области имеется 4 месторождения цементного сырья («Пронское», «Серебрянское-1», «Горенское-2», «Кумовогорское»), учтенные в государственном балансе запасов полезных ископаемых, и 1 месторождение («Виленское»), не учтенное в государственном балансе.

В Рязанской области в нераспределенном фонде находятся 2 месторождения (объем запасов 665,5 млн. тонн, или 84 % всего объема области): «Пронское» месторождение цементного сырья с объемами цементного сырья более 657,9 млн. тонн и «Горенское-2» месторождение цементного сырья с объемами цементного сырья только в части известняков в 7,6 млн. тонн.

В распределенном фонде находятся также 2 месторождения (объем запасов 127 млн. тонн, или 16 % всего объема):

- «Кумовогорское» месторождение цементного сырья разрабатывается ООО «Михайловское карьероуправление». Объем запасов цементного сырья месторождения оценивается в 74,6 млн. тонн, или 9,4 % от потенциальных возможностей субъекта Российской Федерации;

- участок месторождения «Серебрянское-1» передан для разработки ООО «Серебрянский цементный завод». Объем запасов цементного сырья месторождения оценивается в 52,4 млн. тонн, или 6,6 % запасов цементного сырья Рязанской области.

Таким образом, по запасам цементного сырья на территории ЦФО Рязанская область лидирует по объемам, отнесенным к нераспределенному фонду, и занимает шестое место в части объемов цементного сырья, переведенных в распределенный фонд.

Неосвоение запасов цементного сырья является одной из основных причин дефицита цемента, который в России составляет около 25 млн. тонн, или 40 % от годовой потребности. Следствием этого стало резкое увеличение стоимости цемента. За последние 3 года цена 1 тонны цемента увеличилась более чем в 3 раза.

Ситуация на рынке цемента привлекла внимание инвесторов. Об этом свидетельствуют результаты последних аукционов по предоставлению права пользования участками недр, содержащими полезные ископаемые для производства цемента, проведенных в различных субъектах Российской Федерации. Так, в Ростовской и Ульяновской областях при стартовом размере платежа от 8 до 25 млн. рублей итоговые платежи увеличились многократно и составили от 500 до 700 млн. рублей, то есть увеличились в 20 и 90 раз.

Результаты проверки Департамента по недропользованию по Центральному федеральному округу (отдел по Рязанской области)

На территории Центрального федерального округа территориальным органом межрегионального уровня, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, является Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу (далее - Центрнедра, Департамент). На основании утвержденного положения Департамент осуществляет координацию деятельности отделов по субъектам Российской Федерации, входящим в состав ЦФО.

Согласно положению на Центрнедра возложены следующие обязанности: геологическое изучение недр; экспертиза проектов геологического изучения недр; проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами; принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами и другие; ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами; обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса в пределах своих полномочий; предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр и иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

На территории Рязанской области обособленным структурным подразделением Департамента является Отдел по недропользованию по Рязанской области (далее - Отдел). В соответствии с положением Отдел в пределах своей компетенции осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, правоприменительные функции на территории Рязанской области; сбор и систематизацию геологической информации, которая передается в территориальные фонды. Отдел осуществляет свою деятельность, взаимодействуя с организациями, находящимися в ведении Федерального агентства по недропользованию (далее - Роснедра), другими отделами Департамента, органами государственной и исполнительной власти Рязанской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

В период с 2005 по 2007 год на выполнение функций, возложенных на Центрнедра, объем финансирования составил: в 2005 году - 32,0 млн. рублей; в 2006 году - 36,9 млн. рублей, в 2007 году - 45,1 млн. рублей. Проверка показала, что средства федерального бюджета использованы по целевому назначению.

По результатам проведенного контрольного мероприятия установлено, что в целом Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу выполняет возложенные на него функции. В проверяемый период Центрнедра выполняло геологоразведочные работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы в соответствии с перечнем объектов государственного заказа. За счет средств федерального бюджета были выполнены геологоразведочные работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы, в том числе: создание государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических

и сверхглубоких скважин; гидрогеологическая, инженерно-геологическая и геоэкологическая съемки; мониторинг и охрана геологической среды; геолого-экономический анализ эффективности воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы. Объем финансирования составил: в 2005 году - 264,4 млн. рублей, в 2006 году - 416,7 млн. рублей, в 2007 году (на момент проведения проверки) - 189,5 млн. рублей.

Следует отметить, что объем ассигнований, выделяемый из бюджетов субъектов Российской Федерации на работы по воспроизводству минерально-сырьевой базы, незначительный. В проверяемый период по территории ЦФО за счет средств субъектов Российской Федерации выполнялись геологоразведочные работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы в следующих объемах: в 2005 году - 26,5 млн. рублей; в 2006 году - 41,1 млн. рублей. В 2007 году геологоразведочные работы за счет областного бюджета проводились только в 8 субъектах ЦФО (Брянской, Воронежской, Калужской, Костромской, Курской, Липецкой, Тамбовской и Ярославской областях). Основной объем ассигнований выделялся на разведочные работы, на строительные материалы и подземные воды, а также на ведение мониторинга геологической среды.

Работы по геологическому изучению недр за счет средств недропользователей выполняются ими в рамках лицензий на недропользование и были направлены в первую очередь на геологическое изучение при бурении новых скважин на подземную воду, оценку количества и качества твердых полезных ископаемых на участках, предназначенных для добычи минерального сырья, работы с целью геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений (газохранилищ). Ежегодные ассигнования в целом по субъектам ЦФО составляли 80-200 млн. рублей.

В результате работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств всех источников получен прирост запасов и прогнозных ресурсов по различным видам полезных ископаемых (уран, рений, глины, стекольные пески, пресные подземные воды и другие виды сырья).

Согласно положению одной из основных функций Центрнедра является осуществление полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе создание и обеспечение государственного мониторинга недр, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения соответствующей информацией. По результатам проведенных работ по всей территории ЦФО накоплен информационный ресурс о состоянии геологической среды на территории округа; получена характеристика качества на водозаборах и соответствие его требованиям СанПиНа; подготовлена регламентная отчетная продукция; обеспечен комплекс работ по информационному обеспечению муниципальных, районных, областных, региональных и федеральных органов власти, МЧС России и других организаций.

В отчетных документах по выполненным работам государственного мониторинга состояния недр территории ЦФО содержится следующая основная информация и выводы:

Практически по всем субъектам ЦФО установлены возрастающие масштабы техногенного загрязнения, основными видами которого являются химическое и микробное.

Статистические данные показывают, что подземные воды загрязнены в наибольшей степени соединениями азота (488 случаев), хлоридами и сульфатами (836), нефтепродуктами (113), железом (1025). Наибольшую опасность представляют крупные накопители стоков, хранилища отходов и участки регулярного сброса на земную поверхность или в геологические пласты некондиционных промышленных и попутных вод.

На территории Московской области в настоящее время насчитывается порядка 88 участков загрязнения, наибольшее количество которых расположено в центральной,

южной и восточной частях области, на территории с максимальной техногенной нагрузкой. Основными показателями природного происхождения, по которым подземные воды не удовлетворяют требованиям СанПиНа на территории ЦФО являются железо и общая жесткость, реже марганец (Воронежская, Калужская, Липецкая, Ярославская области), фтор (Московская и Тверская области), стронций (Московская, Смоленская области), сероводород (Белгородская, Калужская, Тульская области). В пределах территорий, где проводилось изучение радиационной безопасности питьевых подземных вод, (Московская, Рязанская области), выявлено значительное количество водозаборов, в которых отмечаются превышения ПДК по общей α -активности.

Наиболее распространенными компонентами техногенного загрязнения являются фенолы, нефтепродукты, азотосодержащие компоненты (Московская, Курская, Липецкая, Тверская, Тамбовская, Орловская, Воронежская области). Практически на всех территориях отмечаются водозаборы, подверженные загрязнению такими высоко опасными микрокомпонентами, как мышьяк, свинец, селен, хром и т. д. В Московской, Смоленской и Тамбовской областях выявлено загрязнение высоко опасными органическими соединениями - линдан, ДДТ, 2,4Д.

Проверка в Центрнедра показала, что действующее законодательство Российской Федерации по распоряжению (управлению) фондом недр позволяет должностным лицам, наделенным полномочиями, принимать экономически необоснованные решения, приводящие к непоступлению налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет.

Так, Министром природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневым и губернатором Рязанской области Г. И. Шпаком принято экономически необоснованное совместное распоряжение от 29 августа 2006 года № 42-р/330-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Рязанской области» (далее - Совместное распоряжение).

При принятии Совместного распоряжения не соблюден порядок, определенный действующим распоряжением Государственной геологической службы МПР России от 7 февраля 2003 года № 47-р «Об утверждении «Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным» в части отнесения полезных ископаемых, используемых в цементной промышленности, к категории общераспространенных полезных ископаемых.

Принятие вышеуказанного Совместного распоряжения привело к перераспределению прав распоряжения федеральными активами (участками недр) в пользу субъекта Российской Федерации (Рязанской области) и непоступлению налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет:

- Рязанской области передано право распоряжения федеральными активами - участками недр полезных ископаемых, используемых в цементной промышленности, в объеме 792 млн. тонн с годовой стоимостью 975 млн. рублей;

- поступления в федеральный бюджет в виде платы за право добычи полезных ископаемых (далее - НДСПИ) могли бы составлять ежегодно более 21,2 млн. рублей и рязовых платежей (в случае проведения аукционов) - более 5 млрд. рублей;

- в 2006-2007 годах в федеральный бюджет не поступили платежи НДСПИ от действующего пользователя недр (ООО «Михайловское карьероуправление») в объеме более 1,3 млн. рублей (код бюджетной классификации 18210701030010000110 «Налог на добычу прочих полезных ископаемых»). НДСПИ были зачислены в бюджет Рязанской области (код бюджетной классификации 18210701020011000110 «Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых»).

Результаты проверки Территориального фонда информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Центральному федеральному округу (филиала по Рязанской области)

ФГУ «Территориальный фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды МПР России по Центральному федеральному округу» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 1746-р находится в ведении МПР России (далее - ФГУ ТФИ МПР России по ЦФО, Учреждение).

Согласно правоустанавливающим документам целью создания территориальных фондов информации является:

- формирование единого информационного пространства в сфере: изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр; использования и охраны водного фонда; использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных); сохранения и использования объектов животного мира и среды их обитания (за исключением отнесенных к объектам охоты); использования особо охраняемых природных территорий; охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора);
- создание территориально-распределенного банка данных природно-ресурсного и природно-охранного назначения, сохранение, развитие и эффективное использование информационных ресурсов по вопросам природопользования;

- повышение уровня взаимодействия МПР России с федеральными органами государственной власти, а также с органами власти субъектов Российской Федерации в ЦФО.

ФГУ ТФИ МПР России по ЦФО осуществляет свою деятельность на территории Центрального федерального округа и имеет 16 обособленных структурных подразделений (филиалов) вне места нахождения. Филиалы не являются юридическими лицами и действуют на основании положения о филиале. Филиалы наделены Учреждением имуществом, числящимся как на отдельном балансе филиала, так и на балансе Учреждения. Филиалы имеют открытые лицевые счета в органах Федерального казначейства.

На территории Рязанской области обособленным структурным подразделением Учреждения является филиал по Рязанской области (далее - Филиал). Положение о Филиале согласовано директором Департамента экономики и финансов МПР России и утверждено директором ФГУ ТФИ МПР России по ЦФО. На выполнение возложенных функций и осуществление установленных видов деятельности ФГУ ТФИ МПР России по ЦФО кассовое исполнение бюджета в проверяемый период составило: в 2005 году - 47,3 млн. рублей, в 2006 году - 55,9 млн. рублей и в I полугодии 2007 года - 24,0 млн. рублей. Проверка показала, что средства федерального бюджета использованы по целевому назначению.

Согласно правоустанавливающим документам система ТФИ в форме ФГУ должна осуществлять информационное обеспечение деятельности подведомственных организаций, предусматривало проведение Учреждением работы по учету и мониторингу балансовых запасов полезных ископаемых, учету и формированию дел по объектам лицензирования, состоянию изученности, в информационном обеспечении разработки программ ГРП и программ лицензирования и т. д. Однако прогноз в части мониторинга использования природных ресурсов, в том числе по воздействию на окружающую среду, не ведется, в частности это относится к прогнозу влияния добычи цементного сырья на водоносные слои Алексинско-тарусского комплекса, центр которого находится в Михайловском районе.

В настоящее время система ТФИ МПР России, созданная в форме федеральных государственных учреждений, по ЦФО реализует свои функции в сфере недропользования лишь частично.

С органами исполнительной власти подписаны только 2 соглашения об информационном взаимодействии. Подготовленный проект соглашения о взаимодействии Филиала с Управлением природопользования правительства Рязанской области не содержит положений об ответственности последнего, как источника информации, за своевременность, полноту и правильность представления сведений.

ФГУ ТФИ МПР России по ЦФО использует в своей работе сведения о полезных ископаемых и их использовании, определенные инструкцией, изданной в 1977 году. Положения данной инструкции не соответствуют нормам Закона Российской Федерации «О недрах».

Кроме того, согласно правоустанавливающим документам, Учреждение занимается сбором и хранением информации и не уполномочено проверять достоверность представленных сведений. Информация о состоянии дел в Рязанской области в сфере недропользования, представляемая в МПР России, является неполной и имеет значительное запаздывание. Сведения о состоянии государственного фонда недр в части сведений об общераспространенных природных ресурсах отсутствуют. Так, в Рязанский филиал ФГУ ТФИ по ЦФО не поступают сведения о выданных и зарегистрированных Управлением природопользования правительства Рязанской области лицензиях на общераспространенные полезные ископаемые.

Осуществление контроля в отношении природопользования. Соблюдение природоохранного законодательства при добыче цементного сырья в Рязанской области

В соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, которое утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 293, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является органом, осуществляющим свои полномочия по надзору в сфере природопользования. Росприроднадзор осуществляет контроль соблюдения действующего законодательства по недропользованию в отношении необщераспространенных полезных ископаемых. Территориальным органом Росприроднадзора, осуществляющим свои полномочия на территории Рязанской области, является Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Рязанской области (далее - Управление).

В 2007 году Управлением были проведены проверки соблюдения действующего законодательства по недропользованию в отношении необщераспространенных полезных ископаемых в 4 организациях: ОАО «ГОК «Муравья»; ЗАО «Милославское УП»; ОАО «Мосбассуголь» и ООО «Заречное».

По результатам осуществления контроля в Рязанской области Управлением не установлены факты нарушений природоохранного законодательства и самовольных работ карьеров (без получения лицензий).

В материалах проверок указываются следующие основные проблемные вопросы природоохранного законодательства при недропользовании на территории Рязанской области: при разработках карьеров с откачкой грунтовых и поверхностных вод не предусматриваются мероприятия, исключающие оползневые явления; несвоевременно выполняется рекультивация нарушенных земель оработанных площадей, предусмотренная проектно-сметной документацией, прошедшей государственную экологическую экспертизу.

В отношении общераспространенных полезных ископаемых уполномоченным исполнительным органом государственной власти Рязанской области в сфере регулирования отношений недропользования по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр по Рязанской

области является Управление (статья 4 Закона области от 4 апреля 2007 года № 47-ОЗ «О недропользовании на территории Рязанской области»).

Результаты проверки организаций-недропользователей

Проведенным контрольным мероприятием были проверены следующие организации-недропользователи (по запросам): ООО «Серебрянский цементный завод»; ООО «Михайловское карьероуправление»; ООО «Неруд-С»; ООО «Рязань-Цемент».

Анализ полученных материалов и документов показал:

- ООО «Неруд-С» образовано в январе 2007 года. Общество имеет лицензию РЯЗ 00053 ТЭ на разведку и добычу гипса на месторождении «Лязинское», срок окончания действия - 1 января 2027 года. В настоящее время проводится подготовка документации к разработке проекта освоения участка месторождения, добыча планируется не ранее 2010 года;

- ООО «Серебрянский цементный завод» зарегистрировано в 2003 году, обладает лицензией РЯЗ 55178 ТЭ с целевым назначением - добыча известняков и глин для использования их в цементном производстве на месторождении «Серебрянское-1», срок окончания действия - 1 января 2024 года. На момент проведения проверки Общество осуществляет строительство завода по производству цемента, ввиду этого добычу полезных ископаемых не ведет;

- ООО «Рязань-Цемент» с 2006 года обладает лицензией РЯЗ 00052 ТР на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, с целевым назначением работ - геологическое изучение, разведка и добыча известняков на участке «Казинка» «Виленского» месторождения в Михайловском районе Рязанской области для производства цемента, со сроком окончания действия 1 июня 2011 года. В настоящее время Общество добычу полезных ископаемых не осуществляет;

- ООО «Михайловское карьероуправление» зарегистрировано в 2003 году, обладает лицензией РЯЗ 55144 ТЭ с целевым назначением - добыча известняков и глин «Кумовогорского» месторождения, сроком окончания действия - 1 января 2014 года. Производственные мощности составляют 1,8 млн. тонн продукции. В проверяемый период Обществом было добыто следующее количество полезных ископаемых: в 2005 году - 1971,0 тыс. тонн известняка и 672,6 тыс. тонн глин; в 2006 году - 1814,0 тыс. тонн известняка и 672,4 тыс. тонн глин; в 2007 году - 833,0 тыс. тонн известняка и 286,6 тыс. тонн глин.

Таким образом, на территории Рязанской области органы исполнительной власти неэффективно исполняют функции в сфере управления фондом недр - в Рязанской области, имеющей уникальные и крупнейшие месторождения по объемам цементного сырья, по чистоте известняка и нахождению в одном месторождении всех составляющих для производства цемента - глины и известняка, из 5 имеющихся месторождений добыча ведется только на одном - «Кумовогорском» месторождении, что составляет всего 9,4 % от потенциальных возможностей субъекта Российской Федерации.

При проведении проверки особое внимание было уделено вопросам лицензирования.

Недра в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» предоставляются в пользование на основании лицензий. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. Согласно статье 16 Закона Российской Федерации «О недрах» организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Порядок лицензирования пользования участками недр устанавливается законодательством Российской Федерации (далее - порядок лицензирования). На территории России действует порядок лицензирования, установленный постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами». В Положении установлены условия получения лицензий, система платежей при пользовании недрами, содержание лицензии, основные права и обязанности владельцев лицензий. Общие положения об условиях получения лицензий также содержатся и в статьях 11 и 12 Закона Российской Федерации «О недрах».

Закон Российской Федерации «О недрах» и Положение о порядке лицензирования 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.

Статьей 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» определено, что принятие решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных и аукционных комиссий, а также определение порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов в отношении каждого участка недр или группы участков недр, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.

Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, учет интересов национальной безопасности Российской Федерации.

Основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является предложенный размер разового платежа за право пользования участком недр.

Согласно пункту 10.3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами при конкурсной системе победителем признается заявитель, отвечающий условиям конкурса и представивший экономически приемлемые и наиболее соответствующие требованиям охраны недр и окружающей природной среды технические решения. Если на конкурс подана только одна заявка, лицензия на право пользования недрами может быть предоставлена этому заявителю на условиях объявленного конкурса. Конкурс считается несостоявшимся, если ни один из претендентов не отвечает выдвинутым условиям. Таким образом, юридическое лицо получает право пользования определенным участком недр только в случае победы в конкурсе, которая невозможна без обязательного соблюдения его основных условий.

В статье 15 Закона Российской Федерации «О недрах» установлено, что одной из задач государственной системы лицензирования является обеспечение равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий. Таким образом, интересы юридических лиц и граждан обеспечиваются посредством лицензирования деятельности по пользованию недрами. Одним из основных принципов государственной системы лицензирования пользования недрами является принцип состязательности при выборе недропользователя, равных возможностей всех юридических лиц и граждан в

получении лицензий, а также развития рыночных отношений и проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами.

Принятие Совместного распоряжения по передаче прав распоряжения цементным сырьем Рязанской области позволило правительству Рязанской области по собственным нормативным актам выдать ООО «Рязань-Цемент» лицензию на бесконкурсной основе, что не соответствовало порядку, установленному федеральным законодательством.

Так, по решению Управления природопользования правительства Рязанской области от 29 ноября 2006 года № 1-4/1553 «О предоставлении права пользования недрами на участке «Казинка» «Виленского» месторождения, расположенном в Михайловском районе Рязанской области» на основании поданной ООО «Рязань-Цемент» заявки в соответствии с постановлением правительства Рязанской области от 26 января 2005 года № 14 «Об организации лицензирования пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых или участками недр местного значения на территории Рязанской области» 30 ноября 2006 года ООО «Рязань-Цемент» на бесконкурсной основе была выдана лицензия на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых с целевым назначением работ - геологическое изучение, разведка и добыча известняков на участке «Казинка» «Виленского» месторождения в Михайловском районе Рязанской области для производства цемента, со сроком окончания действия - 1 июня 2011 года. Кроме того, постановление правительства Рязанской области от 26 января 2005 года № 14 не соответствовало Закону Российской Федерации «О недрах» в части определения условий на бесконкурсное предоставление права пользования недрами.

В последствии основным участником ООО «Рязань-Цемент» становится Компания «МАВР Инвестментс Лимитед» с долей в уставном капитале в размере 75 %, зарегистрированная в соответствии с законодательством Республики Кипр.

В результате не произведен разовый платеж за пользование недрами и бесплатно предоставлено преимущественное право доступа к недрам единственному (иностранному) пользователю недр, имеет место латентное проникновение иностранного капитала к пользованию недрами Российской Федерации, и нарушается равная возможность доступа к разработке недр иных участников. Кроме того, в нарушение статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» ООО «Рязань-Цемент» как юридическому лицу с участием иностранного капитала в размере 75 % предоставлен в собственность земельный участок сельскохозяйственного назначения.

Проверкой установлено также, что администрацией Михайловского муниципального района Рязанской области осуществлено преднамеренное долгосрочное обременение крупнейшего в России и уникального в своем роде «Пронского» месторождения цементного сырья, расположенного в Рязанской области. Так, земельные участки «Пронского» месторождения с запасами цементного сырья более 657,9 млн. тонн переданы для целей сельскохозяйственного назначения в долгосрочную аренду на 49 лет ряду юридических лиц (ООО «Продресурс», ООО «Агропродресурс» и ООО «Курлышево»).

Право пользования недрами «Пронского» месторождения планировалось предоставить на основе проведения аукциона. На основании информации администрации Михайловского муниципального района Рязанской области о наличии свободных земель для разработки «Пронского» месторождения цементного сырья Федеральное агентство по недропользованию 12 мая 2005 года утвердило перечень объектов по Рязанской области, предлагаемых для предоставления в пользование на аукционной основе (далее - перечень участков недр). Уполномоченный орган по проведению аукциона - Центрнедра. Извещение о проведении аукциона было опубликовано в обще-

российских и издаваемых на территории Рязанской области средствах массовой информации. Для участия в аукционе поступили заявки от 8 организаций-претендентов. По различным причинам сроки проведения аукциона переносились 4 раза.

После утверждения перечня участков недр администрацией муниципального образования «Михайловский район» Рязанской области земельные участки «Пронского» месторождения переданы ООО «Продресурс» в долгосрочную аренду на 49 лет (основание: постановление администрации муниципального образования «Михайловский район» Рязанской области от 1 ноября 2005 года № 444). О принятом решении ни Роснедра, ни его территориальные органы уведомлены не были.

Указанное привело к тому, что приказом Центрнедра от 20 сентября 2006 года № 243 на основании уведомления губернатора Рязанской области Г. И. Шпака (письмо от 7 сентября 2006 года № 1-5/319) аукцион на право пользования недрами с целью добычи цементного сырья на «Пронском» месторождении, расположенном в Михайловском районе Рязанской области, был отменен. Заявителям произведен возврат лицензионного сбора за участие в аукционе. В результате в федеральный бюджет не поступили значительные разовые платежи.

Таким образом, основной причиной срыва аукциона послужила ложная информация о наличии свободных земель для разработки месторождения, представленная администрацией муниципального образования «Михайловский район» Рязанской области в Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу (отдел по Рязанской области) (письмо главы администрации от 7 декабря 2005 года № 1086).

В действительности, как было установлено комиссией Управления государственного имущества и земельных ресурсов Рязанской области, администрация муниципального образования «Михайловский район» Рязанской области постановлением от 1 ноября 2005 года № 444 из районного фонда перераспределения земель предоставила земельный участок с кадастровым номером 62:080:000 01:01:0032 (земли сельскохозяйственного назначения) в районе д. Курлышево для сельскохозяйственного производства в аренду сроком на 49 лет ООО «Продресурс». Организации, получившие отвод земли в зоне «Пронского» месторождения, предлагают переуступку прав на данный участок земли потенциальным недропользователям на своих, явно завышенных условиях (безотзывное право сроком в течение 10 лет выкупа у завода-производителя 40 % от всего объема готовой продукции, изготовленной из сырья, добытого на месторождении, по фиксированной цене, равной себестоимости продукции плюс 5 %). Правительство Рязанской области занималось вопросом снятия обременения на земельные участки в районе «Пронского» месторождения (было направлено 2 обращения в Арбитражный суд), однако до настоящего времени этот вопрос не решен.

В результате выявленных фактов имеет место непоступление налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет, созданы условия, приводящие к дефициту цементного сырья и предпосылкам к его удорожанию, что может привести к срыву реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Выводы

1. На территории Рязанской области органы исполнительной власти неэффективно исполняют функции в сфере управления фондом недр.

Рязанская область по запасам цементного сырья в нераспределенном фонде является лидером среди других субъектов Центрального федерального округа. Ее доля составляет 33 % от общих запасов, или 665,5 млн. тонн. Однако из 5 имеющихся месторождений добыча ведется только на одном - «Кумовогорском» месторождении. Объем запасов цементного сырья месторождения оценивается в 74,6 млн. тонн, что со-

ставляет всего 9,4 % от потенциальных возможностей субъекта Российской Федерации. Неосвоение запасов цементного сырья является одной из основных причин дефицита и резкого увеличения стоимости цемента. Следствием этого может быть срыв реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

2. В Рязанской области одной из причин неосвоения месторождений цементного сырья стало принятие Министром природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневым и губернатором Рязанской области Г. И. Шпаком экономически необоснованного совместного распоряжения от 29 августа 2006 года № 42-р/330-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Рязанской области». При принятии Совместного распоряжения не соблюден порядок, определенный действующим распоряжением Государственной геологической службы МПР России от 7 февраля 2003 года № 47-р «Об утверждении «Временных методических рекомендаций по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным» в части отнесения полезных ископаемых, используемых в цементной промышленности, к категории общераспространенных полезных ископаемых.

Следствием принятия вышеуказанного Совместного распоряжения стало перераспределение прав распоряжения федеральными активами (участками недр) в пользу субъекта Российской Федерации (Рязанской области) и потери федерального бюджета по налоговым и неналоговым доходам:

- Рязанской области передано право распоряжения федеральными активами - участками недр полезных ископаемых, используемых в цементной промышленности, в объеме 792 млн. тонн с годовой стоимостью 975 млн. рублей;

- поступления в федеральный бюджет в виде платы за право добычи полезных ископаемых могли бы составлять ежегодно более 21,2 млн. рублей и разовых платежей (в случае проведения аукционов) - более 5 млрд. рублей;

- в 2006-2007 годах платежи НДС от действующего пользователя недр поступили только в бюджет Рязанской области в объеме более 1,3 млн. рублей.

3. Администрацией Михайловского муниципального района Рязанской области ограничен доступ федеральных органов власти к управлению фондом недр и разработке крупнейшего в России «Пронского» месторождения цементного сырья.

Так, на основании постановления администрации муниципального образования «Михайловский район» Рязанской области от 1 ноября 2005 года № 444 земельные участки «Пронского» месторождения переданы ООО «Продресурс» для целей сельскохозяйственного назначения в долгосрочную аренду на 49 лет. В результате в федеральный бюджет не поступили значительные разовые платежи.

4. Принятие Совместного распоряжения по передаче прав распоряжения цементным сырьем Рязанской области позволило правительству Рязанской области по собственному нормативному акту без конкурса (аукциона) выдать лицензию на право пользование недрами, что не соответствовало порядку, установленному федеральным законодательством.

Так, решением Управления природопользования правительства Рязанской области от 29 ноября 2006 года № 1-4/1553 ООО «Рязань-Цемент» на бесконкурсной основе была выдана лицензия РЯЗ 00052 ТР на право пользования недрами на участке «Казинка» «Виленского» месторождения, расположенном в Михайловском районе Рязанской области. Впоследствии основным участником ООО «Рязань-Цемент» становится Компания «МАВР Инвестментс Лимитед» с долей в уставном капитале в размере 75 %, зарегистрированная в соответствии с законодательством Республики Кипр. В результате не произведен разовый платеж за пользование недрами и бесплатно предоставлено

преимущественное право доступа к недрам единственному (иностранному) пользователю недрами Российской Федерации. Кроме того, в нарушение статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» ООО «Рязань-Цемент» как юридическое лицо с участием иностранного капитала в размере 75 % владеет на правах собственности земельным участком сельскохозяйственного назначения.

5. Система территориальных фондов информации МПР России, созданная в форме федеральных государственных учреждений, по Центральному федеральному округу реализует свои функции в сфере недропользования лишь частично.

Учреждения осуществляют сбор и хранение информации, при этом не уполномочены проверять достоверность представленных сведений. Информация о состоянии государственного фонда недр в части общераспространенных природных ресурсов отсутствует, прогноз в части мониторинга использования природных ресурсов, в том числе по воздействию на окружающую среду, влиянию добычи цементного сырья на водоносные слои, не ведется.

6. По результатам контрольного мероприятия выявлены следующие общедеральные проблемы действующего законодательства и нормативного правового регулирования в сфере недропользования:

- действующее законодательство не требует от МПР России согласования решений о передаче прав пользования недрами с федерального уровня на региональный уровень (субъекту федерации) даже в случае перераспределения налоговых и неналоговых платежей между уровнями бюджетной системы;

- в настоящее время нормативно не разграничен перечень полезных ископаемых, отнесенных к федеральному, региональному и местному уровням управления;

- в Земельном кодексе Российской Федерации и Законе Российской Федерации «О недрах» нет положений об изъятии земель для государственных нужд (для разработки недр);

- в Законе Российской Федерации «О недрах» отсутствуют конкретные ограничения (условия) на выдачу лицензий на бесконкурсной основе;

- действующее законодательство не предусматривает ограничений при получении лицензий для иностранных компаний и компаний с преимущественной долей иностранного участника.

7. Проведенным контрольным мероприятием также установлено, что в Центральном федеральном округе имеет место проблема низкого качества подземных вод, на которую необходимо обратить внимание.

Практически по всем субъектам Российской Федерации на территории округа отмечено увеличение техногенного загрязнения подземных вод, основными видами которого являются химическое и микробное.

Предложения

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру природных ресурсов Российской Федерации с предложениями:

- отменить совместное распоряжение МПР России и правительства Рязанской области от 29 августа 2006 года № 42-р/330-р;

- разработать нормативный правовой документ, разграничивающий перечень полезных ископаемых, отнесенных к федеральному, региональному и местному уровням управления.

4. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Рязанской области с предложениями:

- отменить совместное распоряжение МПР России и правительства Рязанской области от 29 августа 2006 года № 42-р/330-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Рязанской области»;

- принять меры по снятию обременения и ускорению освоения «Пронского» месторождения;

- аннулировать право пользования недрами, предоставленное ООО «Рязань-Цемент» на участок «Казинка» «Виленского» месторождения, расположенного в Михайловском районе Рязанской области;

- принять необходимые меры к лицам, предоставившим ложную информацию и осуществившим преднамеренное обременение «Пронского» месторождения Рязанской области.

5. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ