|  |  |
| --- | --- |
| РассмотренКоллегией Контрольно-счетной палатыТомской области  |  Утверждаю Председатель  Контрольно-счетной палаты  Томской области   А.Д. Пронькин |
|  |  |

**Отчет**

**о результатах экспертно-аналитического мероприятия**

**«Анализ поступления в областной бюджет доходов от разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории Российской Федерации по участкам недр местного значения»**

Основание для проведения мероприятия: пункт 14 плана работы Контрольно-счетной палаты на 2019 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 29.12.2018 № 49.

Исследуемый период: 2017 - 2018 годы.

Объекты мероприятия: Администрация Томской области (Департамент по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области, далее - Департамент по недропользованию; Департамент финансово-ресурсного обеспечения Администрации Томской области, далее - Департамент финансово-ресурсного обеспечения), Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области (далее - Департамент природных ресурсов).

Источники информации: материалы и информация объектов мероприятия, Департамента экономики Администрации Томской области и Прокуратуры Томской области по вопросам экспертно-аналитического мероприятия, нормативные правовые акты и документы субъектов Российской Федерации, размещенные на официальных интернет-порталах Минюста России «Право-Минюст.РФ» в разделе «Нормативные правовые акты субъектов РФ», Министерства природопользования и экологии республики Башкортостан, др.

**Результаты мероприятия:**

В аналитической записке проанализированы основные правовые аспекты регулирования в сфере недропользования, осуществляемого в отношении участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые (далее - ОПИ), рассмотрены территориальные балансы запасов строительных материалов и торфа по Томской области, вопросы подготовки и утверждения Перечней участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области, результаты проведенных в исследованном периоде аукционов (конкурсов) на предоставление права пользования указанными участками недр, освещены проблемы, выявленные при исполнении полномочий в сфере организации планирования и администрирования разовых платежей за пользование участками недр местного значения, а также осуществления регионального государственного геологического надзора за выполнением условий лицензий на пользование данными участками недр, при взаимодействии областных департаментов. Кроме того, проанализированы расчеты минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами в отношении участков недр, включенных в Перечни участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области, в 2017, 2018 годах, обобщен опыт разработки и принятия органами государственной власти субъектов РФ региональных порядков расчета размера разового платежа в отношении участков недр местного значения.

Перечень общераспространенных полезных ископаемых по Томской области утвержден распоряжением Минприроды России, Госгортехнадзора РФ и Администрации Томской области от 25.09.2003 № 437-р, включает следующие их виды (кроме исключений, указанных в данном распоряжении по ряду видов полезных ископаемых): алевролит, аргиллит, глина, гипс, известняк, магматические и метаморфические породы, мел, облицовочные камни, песок, песчаник, песчано-гравийные, гравийно-песчаные, валунно-гравийно-песчаные, валунно-глыбовые породы, ракуша, сапропели, суглинок, торф, торфовивианит, др. Исходя из назначения выделяются горючие ОПИ, в том числе торф, и нерудные ОПИ - строительные материалы, строительные камни, др.

Согласно отчетам об объемах добычи, представленным недропользователями в Департамент природных ресурсов, в Томской области добыто ОПИ (глина, песок, песчано-гравийный материал, строительный грунт, строительный камень, магматические (метаморфические) породы, известняк, сапропель, торф) в 2017 году в общем количестве 3 013,3 тыс. куб.м и 50,7 тыс.т, в 2018 году - 2 499,6 тыс.куб.м и 38 тыс.т; в 2018 году не осуществлялась добыча строительного грунта и торфа, в 2017 году - магматических (метаморфических) пород. Строительный камень на территории Томской области добывает только один пользователь - ООО «Баранцевское». Фактический среднегодовой объем добычи (без учета пользователей недр Томской области, добывающих в год менее 10 тыс.куб.м) составил: песка в 2017 году - 62,1 тыс.куб.м, в 2018 году - 86,2 тыс.куб.м; песчано-гравийного материала в 2017 году - 95 тыс.куб.м, в 2018 году - 136,1 тыс.куб.м; глины в 2017 году - 131,6 тыс.куб.м, в 2018 году - 54,8 тыс.куб.м.

Функции по составлению территориальных балансов запасов месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых (с целью учета состояния минерально-сырьевой базы соответствующего субъекта РФ по всем видам ОПИ), порядок составления и ведения которых утвержден приказом Минприроды России от 11.08.2014 № 362а, а также функции эксперта по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения выполняет Департамент по недропользованию в соответствии с Положением о Департаменте по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области, утвержденным постановлением Губернатора Томской области от 11.05.2012 № 54. Для проведения госэкспертизы запасов по участкам недр местного значения Томской области распоряжением Администрации Томской области от 22.06.2007 № 241-ра образована экспертная комиссия из числа сотрудников Департамента по недропользованию и утверждено Положение об экспертной комиссии по государственной экспертизе в части участков недр местного значения, основной задачей которой является оценка достоверности информации о запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, исходя из степени их геологической изученности и возможности использования этой информации в намеченных целях.

В Балансе запасов строительных материалов Томской области на 01.01.2018 учтено 136 месторождений по 7 видам ОПИ (экономические запасы), что по сравнению с началом предыдущего года больше на 5 месторождений (2 месторождения песка, по 1 месторождению - песчано-гравийных материалов, песчаника, магматических и метаморфических пород). Общий объем запасов строительных материалов (за исключением известняков строительных) по категории АВС1 увеличился в целом на 32,6 млн.куб.м и составил 699,6 млн.куб.м, по категории С2 - на 31 млн.куб.м, и составил 306,7 млн.куб.м. Объем забалансовых запасов (потенциально экономических, разработка которых на момент оценки не эффективна или использование которых невозможно в связи с расположением в пределах водоохранных зон, населенных пунктов, заповедников, памятников природы, истории, культуры) на 01.01.2018 не изменился - 203,4 млн.куб.м. По известнякам строительным запасы по категории АВС1 за счет их добычи уменьшились на 42 тыс.т и составили 16,6 млн.т. Из 136 месторождений, числящихся в Балансе, в распределенном фонде недр учтено 69 месторождений ОПИ, в нераспределенном фонде недр - 67 месторождений.

В Территориальном балансе запасов торфа Томской области по состоянию на 01.01.2018, как и на 01.01.2017 учтено 236 торфяных месторождений с общими запасами торфа по категории АВС1 - 3 450 млн.т, по категории С2 - 2 697,9 млн.т; 2 торфяных месторождения учтено в распределенном фонде недр, остальные 234 месторождения - в нераспределенном фонде.

В соответствии со ст. 2 Закона Томской области «О недропользовании на территории Томской области», который регулирует отдельные вопросы недропользования, разграничивает полномочия органов государственной власти Томской области, определяет порядок предоставления и пользования участками недр местного значения на территории Томской области, к полномочиям Администрации Томской области, в том числе отнесены: подготовка и утверждение Перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления госфондом недр или его территориальными органами; принятие решения о предоставлении по результатам аукциона (конкурса) права пользования участком недр местного значения, включенным в утвержденный Перечень участков недр местного значения; обеспечение функционирования государственной системы лицензирования пользования участками недр местного значения.

Для включения участков недр в Перечень участков недр местного значения, содержащих об-щераспространенные полезные ископаемые, на территории Томской области, в 2017 году подано по одной заявке в отношении каждого из 24 участков недр, содержащих месторождения ОПИ, из них: 1 заявка отозвана заявителем; по 6 заявкам отказано во включении участков недр в Перечень; по 18 заявкам 18 участков недр включены в Перечень, утвержденный распоряжением Администрации Томской области от 18.04.2017 № 235-ра с учетом изменений от 06.09.2017 № 549-ра.

Для включения участков недр в Перечень на 2018 год подано также по одной заявке в отношении 11 участков недр, содержащих месторождения ОПИ, из них: 2 заявки отозваны заявителями; по 1 заявке отказано во включении участка недр в Перечень; по 8 заявкам 8 участков недр включены в Перечень участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории Томской области, утвержденный распоряжением Администрации Томской области от 14.02.2018 № 90-ра с учетом изменений, внесенных распоряжением от 14.06.2018 № 394-ра. Кроме того, в указанный Перечень включено еще 9 участков недр (распоряжением Администрации Томской области от 18.05.2018 № 322-ра), которые изначально состояли в Перечне на 2017 год, но торги по ним не были проведены по причине завышения стартовых размеров разовых платежей и длительного согласования решений о проведении торгов. Таким образом, в Перечень участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области, утвержденный в 2018 году, включено 17 участков недр.

Из 26 участков недр местного значения, содержащих месторождения ОПИ на территории Томской области, в целом включенных в Перечни в 2017, 2018 г.г., только 3 участка недр состояли в Балансе запасов Томской области в нераспределенном фонде недр и по ним определены балансовые запасы, по 23 заявленным участкам недр определены лишь прогнозные ресурсы. Из указанных 26 участков недр местного значения 12 участков недр расположены на территории лицензионных участков по геологическому изучению, разведке и добыче углеводородного сырья (нефть, газ, конденсат), их предоставление в пользование согласовано владельцами лицензий по углеводородному сырью.

Из 18 участков недр местного значения, включенных в Перечень на 2017 год, фактически аукционы проведены только по 7 участкам недр, по 11 участкам недр торги в 2017 году не проводились в связи с отменой распоряжений Администрации Томской области об их проведении по причине, как указано выше, завышения стартового размера разового платежа, а также длительного согласования решений о проведении торгов. По результатам проведения данных аукционов: по 2 участкам недр торги не состоялись из-за отсутствия заявок от потенциальных недропользователей; по 5 участкам недр состоялись неконкурентные торги (подано по 1 заявке на каждый участок недр), лицензии предоставлены единственным участникам указанных торгов на основании распоряжений Администрации Томской области в январе 2018 года.

Из 17 участков недр, включенных в Перечень, утвержденный в 2018 году, по 15 участкам недр на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия торги проводились (из них по участку недр Проточный в связи с отсутствием заявок конкурс объявлен ещё раз на апрель 2019 года), по двум участкам недр решения о проведении торгов не приняты (по участку недр Мазаловский, расположенному в Томском районе, необходимо изменить вид пользования недрами, указанный в Перечне, а участок недр Аргат Юл 1 в Первомайском районе расположен в водоохранной зоне). По результатам проведения торгов по вышеуказанным 15 участкам недр: по 7 участкам недр торги не состоялись, из них по 6 участкам недр - из-за отсутствия заявок от потенциальных недропользователей, по 1 участку недр - из-за недопущения к торгам единственной заявки, поданной с нарушением установленных требований; по 8 участкам недр состоялись неконкурентные торги (из них 7 - в 2018 году, в том числе по участку Карьер № 3 повторно, 1 - в январе 2019 года), лицензии предоставлены единственным участникам торгов.

Таким образом, **в рассмотренном периоде недропользователям - единственным участникам торгов предоставлено право пользования 13 участками недр местного значения** на основании лицензий, выданных в 2018 - начале 2019 г.г. (11 совмещенных лицензий - на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, одна лицензия - на разведку и добычу песка и лицензия на геологическое изучение песка). 3 лицензии из указанных 13 - на два вида общераспространенных полезных ископаемых: песок и суглинок (ООО «Норд Империал» и ООО «Томская нефть»), глина и суглинок (ОАО «Томскнефть» ВНК), остальные 10 лицензий выданы недропользователям на один вид полезных ископаемых. **Все указанные торги были неконкурентными - с единственным участником,** **в результате стартовый размер разового платежа остался на уровне минимального**, что не способствовало увеличению доходной части областного бюджета в 2017-2018 г.г.

При пользовании недрами уплачиваются: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование; регулярные платежи за пользование недрами; сбор за участие в конкурсе (аукционе).

Методика расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование нед-рами утверждена приказом Минприроды России от 30.09.2008 № 232 (далее - Методика № 232), она предназначена для использования Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра), его территориальными органами и подведомственными организациями. Принципы расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, установленные Методикой № 232, рекомендованы для использования органами государственной власти субъектов РФ при расчете минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения аукционов на право пользования участками недр, содержащими месторождения ОПИ. Региональный порядок расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами на территории Томской области по участкам недр, содержащим месторождения ОПИ, не утверждался.

**Выводы по результатам мероприятия:**

**1.** Расчеты минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами в отношении участков недр местного значения на территории Томской области, содержащих ОПИ, произведены с учетом положений Методики № 232 по 25 из 26 участков недр, включенных в рассмотренном периоде в Перечни участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области, утвержденные распоряжениями Администрации Томской области от 18.04.2017 № 235-ра и от 14.02.2018 № 90-ра с учетом внесенных изменений (т.е. за исключением участка недр Аргат Юл 1, решение о проведении торгов по которому не принято в связи с его нахождением в водоохранной зоне, соответственно расчет минимального размера разового платежа за пользование недрами по данному участку не производился), из них по 8 участкам недр указанные расчеты произведены повторно (в том числе по двум участкам - даже трижды) при подготовке решений о проведении торгов в 2018 году. Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами установлены распоряжениями Администрации Томской области о порядке и условиях проведения аукционов (конкурсов) на получение права пользования участками недр в соответствии с вышеуказанными расчетами, произведенными Департаментом по недропользованию, за исключением 8 участков недр, включенных в Перечень участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области в 2017 году (Тегульдетский-2, Южный, Озерный 2016, Карьер на 90 км, Чулым-Тегульдетский, Проточный, Высокоярский 2, Светленский 2).

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ позволил выявить несоблюдение ряда рекомендованных положений Методики № 232 в отношении расчетных показателей (коэффициентов), использованных в указанных расчетах минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, а именно:

- п. 5 Методики № 232 - стоимость единицы добытого полезного ископаемого определена по средней рыночной цене его реализации за период 6 месяцев, предшествующихдате утверждения Перечней участков недр местного значения, содержащих ОПИ, на территории Томской области (следовало - за 6 месяцев, предшествующих дате объявления конкурса или аукциона). В связи с этим расчеты минимальных (стартовых) размеров разового платежа в рассмотренном периоде в целом занижены на 342,3 тыс.руб. (по участкам недр, включенным в Перечень в 2017 году - занижены на 385,9 тыс.руб.; по участкам недр, включенным в Перечень в 2018 году - завышены на 43,6 тыс.руб.). Соответственно перечисленные в областной бюджет **стартовые размеры разового платежа по участкам недр, заявители по которым в рассмотренном периоде допущены к торгам, занижены в целом на 134,6 тыс.руб**., в том числе: в 2017 году - на 87,1 тыс.руб.; в 2018 году - на 47,5 тыс. руб.;

- п. 7 Методики № 232 - не установлен орган государственной власти Томской области, уполномоченный определять среднегодовую мощность добывающей организации (среднегодовую добычу полезного ископаемого) на территории Томской области для расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения аукционов (конкурсов) на предоставление права пользования участками недр местного значения, содержащими месторождения ОПИ, соответственно **не принят правовой акт, закрепляющий порядок определения показателя среднегодовой мощности добывающей организации (среднегодовой добычи полезного ископаемого) на территории Томской области**, используемого для указанной цели. Фактически использованный в расчетах минимального (стартового) размера разового платежа среднегодовой объем добычи полезного ископаемого (100 тыс.куб.м) не подтвержден материалами, расчетами, обоснованиями. Кроме того, имела место практика неоднородного подхода к применению значения этого показателя в расчетах минимального размера разового платежа: по участку недр Тегульдетский-2 среднегодовой объем добычи полезного ископаемого принят на уровне 50 тыс. куб.м, по участку Озерный 2016 - 120 тыс. куб.м, по остальным участкам недр - 100 тыс. куб.м;

- п. 8 Методики № 232 - значение поправочного коэффициента, учитывающего состояние инфраструктуры района и основные географо-экономические факторы, в расчетах минимального (стартового) размера разового платежа по 14 участкам недр, содержащим только прогнозные ресурсы, по которым организованы (в том числе по двум участкам - дважды) и проведены аукционы, конкурсы в 2018 году, **принято равным 2, вместо установленного значения 1**, что привело к завышению размера разового платежа.

Кроме того, более чем на 20 млн.руб. (в 13,7 раз) превышена общая сумма минимальных (стартовых) размеров разовых платежей, установленных распоряжениями Администрации Томской области о порядке и условиях проведения аукционов по 8 участкам недр, включенным в Перечень в 2017 году (по сравнению с размером, определенным в соответствии с Методикой № 232). Основания (обоснования) установления минимальных (стартовых) размеров разовых платежей по данным 8 участкам недр в завышенном размере отсутствуют. Решения о проведении торгов по этим 8 участкам недр отменены распоряжениями Администрации Томской области от 13.10.2017 № 645-ра, от 26.12.2017 № 805-ра на основании решения УФАС по ТО от 25.09.2017 о завышении минимального (стартового) размера разового платежа по участку недр Тегульдетский-2.

**2.** В случае изменения границ участков недр, предоставленных в пользование, а также при внесении изменений в лицензию в части установления возможности добычи попутных полезных ископаемых, пользователем недр уплачивается разовый платеж в размере, определяемом по Правилам определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 04.02.2009 № 94. В рассмотренном периоде в Томской области принято решение об изменении границ одного участка недр (распоряжением Администрации Томской области от 27.04.2017 № 254-ра) в соответствии с протоколом заседания экспертной комиссии по госэкспертизе запасов от 17.08.2016 № 106 на основании поступившей в Департамент по недропользованию в 2017 годузаявки об изменении в сторону увеличения границ участка недр, выявленном в процессе геологического изучения месторождения полезных ископаемых.

Расчет разового платежа за пользование недрами, уплаченного заявителем, получившим право пользования данным участком недр без проведения конкурса (аукциона) в связи с изменением его границ, **произведен без соблюдения указанных Правил определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов**, так как:

- применена ставка налога на добычу полезных ископаемых - неметаллического сырья (песок) в размере 55% вместо 5,5%, установленном пп. 4 п. 2 ст. 342 Налогового кодекса РФ;

- показатель среднегодовой мощности добывающей организации (среднегодовой добычи полезного ископаемого) принят по заявке недропользователя как планируемый им годовой объем добычи песка на этом участке недр в количестве 108 тыс.куб.м. Вместе с тем, исходя из положений п. 5 указанных Правил, при наличии технико-экономического обоснования для участков недр, содержащих учтенные в государственном балансе запасов полезных ископаемых запасы твердых полезных ископаемых, показатель среднегодовой мощности добывающей организацииопределяется по материалам технико-экономических обоснований, прошедших госэкспертизу и утвержденных в установленном порядке, как отношение объема запасов к сроку разработки месторождения (согласно технико-экономическому обоснованию, объем запасов песка на данном участке недр составляет 9,15 млн. куб.м, дата окончания действия лицензии на пользование недрами - 28.01.2036г.), соответственно показатель среднегодовой добычи полезного ископаемого, используемый в расчете разового платежа за пользование недрами на данном участке недр, составляет 481 тыс.куб.м вместо 108 тыс.куб.м;

- средняя рыночная цена реализации добытого песка определена за период 6 месяцев (октябрь 2016 - март 2017), предшествующихдате издания распоряжения Администрации Томской области об изменении границ данного участка недр (в сумме 285 руб. за куб.м); при этом согласно указанным Правилам, средняя рыночная цена реализации добытого песка за 6 месяцев (февраль - июль 2017), предшествующихдате выдачи лицензии пользователю недр - 264,5 руб. за куб.м.

Таким образом, размер разового платежа за пользование недрами на указанном участке недр (в связи с изменением его границ) в 2017 году был завышен на 992,5 тыс.руб.

**3.** Результаты проведенного в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализа Порядков (методик) определения минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами в отношении участков недр местного значения, принятых в ряде субъектовРФ приказами (распоряжениями) министерств (департаментов) природных ресурсов и экологии соответствующих субъектов РФ (Республики Башкортостан, Чувашской Республики, Еврейской автономной области, Нижегородской, Кемеровской, Свердловской, Кировской областей), свидетельствуют о том, что все они разработаны на основании принципов, установленных Методикой № 232, но с учетом региональных особенностей, повлиявших на изменение значений показателей (коэффициентов), характеризующих процент от среднегодовой величины суммы налога на добычу полезных ископаемых (который в соответствии с положениями ст. 40 Закона РФ «О недрах» устанавливается в размере не менее чем 10%величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации), а также состояние инфраструктуры района и основные географо-экономические факторы, степень геологической изученности. Региональными Порядками (методиками) данных субъектов РФ установлен в соответствии с п. 7 Методики № 232 соответствующий механизм расчета среднегодовой мощности добывающей организации (среднегодовой добычи полезного ископаемого). Рассмотренные Контрольно-счетной палатой региональные Порядки расчета минимального (стартового) размера разового платежа направлены в целом на увеличение доходной части бюджета соответствующего региона.

Департаментом по недропользованию по предложению Департамента экономики Администрации Томской области в 2018 году был разработан проект постановления Администрации Томской области «О порядке определения минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке аукционов (конкурсов) на право пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории Томской области», который учитывал принципы, установленные Методикой № 232, и ряд региональных особенностей, ориентированный на увеличение доходной части областного бюджета: предложено увеличить значения коэффициента, характеризующего процент от среднегодовой величины суммы налога на добычу полезных ископаемых (до 0,15), а также коэффициента, учитывающего состояние инфраструктуры района и основные географо-экономические факторы (от «неблагоприятных условий» - 1, «благоприятных» - 2, до «весьма благоприятных» - 3). Среднегодовой уровень добычи ОПИ предложено определять по данным последнего утвержденного отчетного Баланса запасов строительных материалов по Томской области (по годовым отчетам недропользователей по форме № 5-гр «Сведения о состоянии и изменении запасов твердых полезных ископаемых») независимо от того, содержит участок недр запасы или прогнозные ресурсы полезных ископаемых.

Прокуратурой Томской области на указанный проект дано отрицательное заключение от 11.09.2018 **в связи с отсутствием соответствующих полномочий у Администрации Томской области** («законодательство не предусматривает возможность принятия постановления Администрации Томской области по указанному вопросу»). Какие-либо дальнейшие действия по данному вопросу Департаментом по недропользованию не предпринимались.

**4.** Департамент природных ресурсов постановлением Губернатора Томской области от 23.11.2007 № 153 наделен полномочиями, к числу которых отнесено осуществление регионального государственного экологического надзора на объектах хозяйственной и иной деятельности (за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору), который включает в себя, в том числе надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения. Задачей государственного геологического надзора в соответствии с Положением о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12.05.2005 № 293, является обеспечение соблюдения пользователями недр установленного порядка пользования недрами, требований законодательства РФ и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности. В соответствии с п.7 данного Положения органы госвласти субъектов РФ осуществляют государственный геологический надзор, в том числе за выполнением условий лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения ОПИ, а также участками недр местного значения.

Согласно Положению о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Томской области, утвержденному постановлением Администрации Томской области от 23.01.2006 № 2а, оформление и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляется Администрацией Томской области в лице Департамента по недропользованию в соответствии с принятым распоряжением Администрации Томской области о предоставлении права пользования участком недр субъектам предпринимательской деятельности, признанным победителями конкурса (аукциона) на право пользования участком недр, либо о предоставлении права пользования участком недр без проведения торгов в случаях, установленных Законом Томской области «О недропользовании на территории Томской области». Государственная регистрация лицензий на пользование недрами проводится ещё и в Департаменте природных ресурсов в целях учета объектов недропользования и участков недр, предоставленных в пользование, обеспечения контроля за использованием участков недр и соблюдением условий недропользования, а также справочно-информационного обеспечения органов госвласти и местного самоуправления, решения иных задач, связанных с разработкой и реализацией программ лицензирования, освоения и использования недр. Департамент природных ресурсов, кроме того, ведет в электронном виде **Реестр лицензий на пользование участками недр местного значения, по состоянию на 01.01.2017 в нем учтено 110 действующих лицензий, на 01.01.2018 - 96 лицензий, на 01.01.2019 - 101 лицензия**. При рассмотрении в ходе экспертно-аналитического мероприятия данных, внесенных в Реестр лицензий на пользование участками недр местного значения, установлен ряд неточностей в отношении лицензий, действующих на 01.01.2019, отмечено о неполной (неверной) информация по 11-ти лицензиям, отраженной в графе «Основание движения лицензии». Все указанные неточности были устранены Департаментом природных ресурсов после ознакомления с проектом аналитической записки.

**5.** Согласно п.7 ст. 12, п.10 ст. 22 Закона РФ «О недрах», лицензия и ее неотъемлемые составные части (лицензионное соглашение) должны содержать, в том числе согласованный уровень добычи полезных ископаемых, пользователь недр обязан обеспечить выполнение условий, установленных лицензией. Фактически лицензионными соглашениями (условиями пользования нед-рами) установлены требования к пользователям участков недр местного значения на территории Томской области, содержащих ОПИ, в том числе в части объемов добычи, основных видов работ и сроков их проведения, а также в части предоставления отчетности.

В течение 2017 года в Томской области в целом действовало 116 лицензий на пользование участками недр местного значения, содержащими ОПИ, из них 108 лицензиями предусмотрена добыча полезных ископаемых (8 лицензий выданы с целью только геологического изучения), в 2018 году - 121 лицензия, из них 111 лицензиями предусмотрена добыча полезных ископаемых (10 лицензий - на геологическое изучение). Лицензионными соглашениями к действовавшим в рассмотренном периоде лицензиям, выданным в том числе в целях добычи ОПИ, предусмотрены конкретные объемы добычи в разрезе полезных ископаемых с уточнением, что уровень добычи может быть изменен в соответствии с рабочим проектом разработки месторождения и планом ведения горных работ, или указано, что добыча полезных ископаемых осуществляется в соответствии с рабочим проектом разработки месторождения и планом ведения горных работ.

В соответствии с п. 30 Положения о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 23.01.2006 № 2а, Департамент природных ресурсов осуществляет сбор отчетов, предоставляемых владельцами лицензий согласно условиям лицензий: ежеквартально - об объеме добытых полезных ископаемых; ежегодно - о выполнении условий лицензий в части годовых объемов добытых полезных ископаемых и об уплате налога на добычу полезных ископаемых, а также в части выполнения требований, установленных условиями пользования недрами; формы данных отчетов не установлены.

Департаментом природных ресурсов разработаны табличные формы предоставления недропользователями вышеуказанных отчетных данных, требования (пояснения) к заполнению которых отсутствуют. Фактически при формировании отчетов за соответствующий период недропользователи не придерживались единой, рекомендованной Департаментом, формы составления отчетов, представляли их произвольно и в текстовом варианте в виде справок, информации, и в табличной форме. Результаты проведенного Контрольно-счетной палатой анализа свидетельствуют, что Департамент природных ресурсов не проводит сверку представленных в отчетах сведений на предмет их достоверности в части установленного годового уровня добычи ОПИ (соответствие Плану ведения горных работ, рабочему проекту разработки месторождения), не осуществляет сравнительный анализ приведенных в отчетах сведений об установленном уровне добычи на соответствующий год по лицензионным соглашениям с данными о фактических объемах их добычи.

На проведенном 07.12.2018 г. межведомственном совещании, по сведениям Департамента природных ресурсов, проанализирована сложившаяся ситуация и приняты решения о необходимости совершенствования региональной нормативной правовой базы, в том числе в части внесения изменений в вышеуказанное Положение о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Томской области: о передаче в Департамент по недропользованию полномочий по ведению Реестра лицензий на пользование участками недр местного значения, сбору отчетов недропользователей и изменении сроков их предоставления, а также об отмене двойной регистрации лицензий на пользование недрами в Департаменте природных ресурсов.

 **6.** В ходе экспертно-аналитического мероприятия были рассмотрены представленные в Департамент природных ресурсов отчетные данные недропользователей за 2017, 2018 г.г.: отчеты об объемах добычи полезных ископаемых; отчеты о выполнении условий лицензионных соглашений по добыче и налоговым платежам на добычу общераспространенных полезных ископаемых.

 Значительным количеством недропользователей нарушены условия лицензионных соглашений в части представления в Департамент природных ресурсов вышеуказанных ежегодных отчетов, предусмотренных п. 30 Положения о госрегистрации лицензий на пользование участками недр и соответствующими лицензионными соглашениями: за 2017 год не представлены отчеты 31 недропользователем по 36 лицензиям (из них по 12 лицензиям ни один из двух указанных отчетов не представлен); за 2018 год - 35 недропользователями по 40 лицензиям (из них по 15 лицензиям ни один из двух отчетов не представлен).

 Проведенный Контрольно-счетной палатой анализ отчетных данных об объемах добычи ОПИ и о выполнении условий лицензионных соглашений, представленных недропользователями в Департамент природных ресурсов, показал, что фактически пользование участками недр местного значения на территории Томской области осуществлялось недропользователями с нарушением условий, предусмотренных лицензиями на пользование недрами и (или) требованиями утвержденных в установленном порядке Планов ведения горных работ (технических проектов), что может являться основанием для досрочного прекращения права пользования недрами (ст. 20 Закона РФ «О недрах»). **Условия пользования недрами в отношении соблюдения установленного годового объема добычи ОПИ нарушены**:

- за 2017 год по 52 лицензиям (54% от общего количества действовавших лицензий, по которым были представлены отчеты), в том числе: по 29 лицензиям добыто общераспространенных полезных ископаемых в целом меньше на 5 264,3 тыс.куб.м, чем установленный общий уровень их добычи; по 2 лицензиям - больше в целом на 313,1 тыс.куб.м и 0,4 тыс.т; по 21 лицензии - добыто полезных ископаемых 964,6 тыс.куб.м и 42,3 тыс.т, установленный уровень добычи которых в отчетах не указан (не установлен, при этом по условиям данных лицензий технические проекты по разработке месторождений, исходя из установленных лицензиями сроков, уже должны были быть разработаны и утверждены);

- за 2018 год - по 58 лицензиям (60%), в том числе: по 35 лицензиям добыто общераспространенных полезных ископаемых в целом меньше на 9 900,1 тыс. куб.м и 8 тыс.т, чем установленный общий уровень их добычи; по 2 лицензиям - больше в целом на 131,4 тыс.куб.м; по 21 лицензии - добыто полезных ископаемых 824,1 тыс.куб.м и 38 тыс.т, установленный уровень добычи которых в отчетах не указан (не установлен, при этом по условиям данных лицензий технические проекты по разработке месторождений уже должны быть разработаны и утверждены).

По 44 лицензиям (46% от общего количества действовавших лицензий, по которым представлены отчеты) в 2017 году и по 38 лицензиям (40%) в 2018 году фактически недропользователями добыча полезных ископаемых не осуществлялась, установленный уровень их добычи в отчетах не указан (не установлен).

Департамент природных ресурсов не осуществляя анализ представленных ему вышеуказанных отчетов недропользователей, в том числе в отношении установленных и фактических объемов добычи ОПИ в 2017, 2018 г.г., **не исполнял должным образом полномочия по надзору за выполнением условий лицензионных соглашений**. Собранная информация по отчетам недропользователей использовалась, по пояснениям Департамента природных ресурсов, только для предоставления информации, в том числе по запросам Федеральной налоговой службы России по Томской области в отношении оплаты налога на добычу полезных ископаемых. При этом в силу п. 2 ст. 7.3 КоАП РФ пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта, влечет наложение административного штрафа.

**7.** Региональный государственный экологический надзор в рассмотренном периоде Департамент природных ресурсов осуществлял посредством проведения плановых (на основании согласованных с Прокуратурой Томской области ежегодных Планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных приказами Департамента природных ресурсов), внеплановых (выездных) и документарных проверок. В Планы проведения плановых проверок не были включены недропользователи, имеющие лицензии на пользование участками недр местного значения, содержащими ОПИ, несмотря на то, что региональному государственному экологическому надзору подлежат организации, имеющие объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, состоящие в государственном реестре данных объектов, ведение которого осуществляет Департамент природных ресурсов (к концу 2018 года на данном учете состояли оказывающие негативное воздействие на окружающую среду объекты 12 организаций, имеющих лицензии на пользование участками недр местного значения, содержащими ОПИ, 6 из них - на разведку и добычу полезных ископаемых).

За 3-х летний период (2016-2018 г.г.) Департаментом природных ресурсов проведено 15 внеплановых (выездных) проверок деятельности 9 недропользователей, имеющих лицензии на добычу ОПИ на территории Томской области, в том числе совместно с Томской межрайонной природоохранной прокуратурой и органами внутренних дел РФ. По результатам данных проверок: привлечены к административной ответственности юрлицо и 10 должностных лиц шести юрлиц на общую сумму 783 тыс.руб., в том числе на основании вынесенных в отношении владельцев лицензий постановлений о назначении административного наказания по нарушениям, выразившимся в пользовании недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами; произведен расчет вреда на сумму 1 105,1 тыс.руб., причиненного недропользователем почвам на Курлекском участке недр в результате разлива нефтепродуктов и размещения отходов.

По итогам проведения в 2017-2018 г.г. документарных проверок в части представления (непредставления) недропользователями квартальных и годовых отчетов об объеме добытых ОПИ за соответствующие отчетные периоды и годовых отчетов о выполнении требований, установленных лицензионными соглашениями, Департаментом природных ресурсов вынесены постановления о назначении административного наказания по п.2 ст. 7.3 КоАП РФ за непредставление отчетов о выполнении требований, установленных условиями пользования недрами, в отношении только 12 недропользователей по 13 лицензиям. При этом не представлены годовые отчеты о выполнении требований, установленных лицензионными соглашениями, за 2017 год по 36 лицензиям. Таким образом, **в рассмотренном периоде Департаментом природных ресурсов не в полной мере осуществлялся государственный геологический надзор в части привлечения к административной ответственности недропользователей, нарушивших условия лицензий на пользование участками недр местного значения, содержащими ОПИ, по представлению отчетности**.

По пояснениям Департамента природных ресурсов, работа по привлечению недропользователей, не представивших годовые отчеты за 2018 год о выполнении требований, установленных лицензионными соглашениями по 40 лицензиям, будет проведена в течение 2019 года; в настоящее время уведомления о вызове лиц на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных п. 2 ст. 7.3 КоАП РФ, направлены 18 недропользователям по 21 лицензии, не предоставившим ни отчет об объемах добытого ОПИ, ни отчет о выполнении условий лицензии (вопрос о привлечении к ответственности владельцев лицензий, не предоставивших отчет о выполнении условий лицензий, при этом сдавших отчет об объемах добыто ОПИ за 2018 год, находится на рассмотрении Департамента).

**8.** Статьей 12 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области» определены бюджетные полномочия главного администратора (администратора) доходов областного бюджета, согласно которой главный администратор доходов областного бюджета утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в областной бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством РФ, ведет реестр источников доходов областного бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Законами Томской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (приложение 3) главным администратором доходов областного бюджета, в том числе по разовым платежам за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения, определена Администрация Томской области. Распоряжениями Администрации Томской области от 15.01.2018 № 15-ра, от 16.01.2017 № 16-ра Департамент финансово-ресурсного обеспечения (до 29.12.2017 - Финансово-хозяйственное управление Администрации Томской области) наделен бюджетными полномочиями администратора доходов областного бюджета и за ним закреплены соответствующие источники доходов, в том числе вышеуказанные разовые платежи за пользование недрами. Распоряжением Губернатора Томской области от 28.06.2013 № 136-р-в (с изм. от 30.01.2018 № 9-р-в) в целях надлежащей организации работы Администрации Томской области по ведению бюджетного учета Департаменту финансово-ресурсного обеспечения предписано обеспечить исполнение Администрацией Томской области функций главного распорядителя и получателя средств областного бюджета, главного администратора доходов областного бюджета.

В нарушение п. 3 Общих требований к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 № 574, Методикой прогнозирования поступлений доходов в областной бюджет, администратором которых является Финансово-хозяйственное управление Администрации Томской области, утвержденной приказом Финансово-хозяйственного управления Администрации Томской области от 20.06.2017 (ранее от 01.09.2016):

- не предусмотрен алгоритм расчета показателя «Дополнительные или выпадающие доходы бюджета от разовых платежей за пользование недрами в текущем финансовом году (в плановом периоде)», используемого в расчете прогноза поступлений разовых платежей за пользование недрами на территории РФ по участкам недр местного;

- описание показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по данному виду доходов, не содержит указаний на источники получения информации, в том числе для расчета минимального (стартового) размера разового платежа для участков недр местного значения на основании Методики № 232, а также для расчета дополнительных или выпадающих доходов бюджета от разовых платежей за пользование недрами в текущем финансовом году (в плановом периоде), связанных с проведением главным администратором мероприятий, направленных на увеличение поступлений по доходу, и прочими причинами.

**9.** Департаментом финансово-ресурсного обеспечения, фактически обеспечивающим исполнение Администрацией Томской области функций главного администратора доходов областного бюджета, в рассмотренном периоде не реализовывались должным образом бюджетные полномочия в части прогнозирования поступлений разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения, так как фактически прогнозы по указанному виду доходов были определены не уполномоченным органом и без применения утвержденной Методики прогнозирования поступлений доходов в областной бюджет, при отсутствии расчетов (обоснований) прогнозов поступлений на очередной финансовый год и плановый период.

В нарушение п. 3 Порядка осуществления Финансово-хозяйственным управлением Администрации Томской области бюджетных полномочий главного администратора доходов бюджета Томской области, п. 1.2 Методики прогнозирования поступлений доходов в областной бюджет Томской области, администратором которых является Финансово-хозяйственное управление Администрации Томской области, Департаментом финансово-ресурсного обеспечения (Финансово-хозяйственным управлением Администрации Томской области) не формировались сведения, необходимые для составления проектов бюджета на 2017, 2018 г.г. и плановый период по разовым платежам за пользование недрами, и пояснительная записка с обоснованиями к прогнозу поступлений администрируемых им доходов (в рассмотренном периоде прогнозы поступлений разовых платежей за пользование недрами сформированы и представлены для составления проектов областного бюджета Департаментом по недропользованию).

Анализ динамики исполнения бюджетных назначений на 2012-2018 г.г. по разовым платежам за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения, проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия, показал, что установленные планы по данному виду доходов областного бюджета (в ежегодном объеме 7 000 тыс.руб., за исключением 2014 г. - 6 000 тыс.руб., 2017 г. - 12 324 тыс.руб. и 2018 г. - 8 000 тыс.руб.) не согласуются с количеством участков недр, включаемых в соответствующие Перечни участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории Томской области, для проведения торгов на право получения их в пользование (количество которых ежегодно варьировало от 7 до 30 участков недр). Причем при наибольшем количестве включенных в Перечень на 2014 год участков недр (30) план по доходам на этот год был установлен в минимальной сумме - 6 млн.руб.

Установленное ежегодное бюджетное назначение не выполнялось, процент его исполнения в течение 5 лет (2012, 2013, 2016-2018 г.г.) составлял 11 - 38%%, в 2014 году бюджетное назначение наоборот перевыполнено в 4 раза (при плане 6 млн.руб. в бюджет поступило 24,1 млн.руб.), в 2015 году перевыполнено в 1,8 раза (при плане 7 млн.руб. поступило 12,4 млн.руб.). Результаты анализа свидетельствуют о непрозрачности и неточности формирования прогноза доходов областного бюджета по данному источнику, несоблюдении принятой методики прогнозирования поступлений и ее несовершенстве.

**Предложения по итогам мероприятия:**

1. Учитывая положения ст.1 Закона Томской области «О недропользовании на территории Томской области», закрепляющего полномочия Законодательной Думы Томской области по принятию законов и иных нормативных правовых актов Томской области о недрах, предлагаем рассмотреть вопрос об утверждении Порядка расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения аукционов (конкурсов) на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых на территории Томской области, нормативным правовым актом Законодательной Думы Томской области, либо о наделении соответствующими полномочиями иных органов государственной власти Томской области.

Кроме того, рекомендуем пересмотреть имеющийся проект Положения о порядке определения минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами при подготовке аукционов (конкурсов) на право пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории Томской области, с учетом принципов, установленных Методикой расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, утвержденной приказом Минприроды России от 30.09.2008 № 232, исходя из территориальных особенностей нашего региона и имеющейся практики использования принятых в субъектах РФ региональных порядков.

2. Администрации Томской области, являющейся главным администратором соответствующих источников доходов областного бюджета, в том числе разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения, разработать (уточнить) Методику прогнозирования поступлений доходов в областной бюджет в части указанного источника доходов в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации.

**Дополнительные сведения:**

Аналитическая записка по результатам мероприятия направлялась для ознакомления в Департамент по недропользованию Администрации Томской области, Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, Департамент финансово-ресурсного обеспечения Администрации Томской области и в Департамент экономики Администрации Томской области. Данный отчет составлен с учетом пояснений и замечаний, направленных в адрес Контрольно-счетной палаты двумя Департаментами (по недропользованию и природных ресурсов).

Аудитор

Контрольно-счетной палаты

Н.К. Дайнеко