

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 февраля 2000 года № № 6 198) «О результатах комплексной проверки использования государственной собственности, предоставленной на основе права пользования недрами субъектам предпринимательской деятельности на возмездной основе, в части уплаты налогов, сборов и иных платежей в федеральный бюджет, а также страховых взносов в государственные внебюджетные фонды при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и выполнения представлений Счетной палаты, принятых на Коллегии Счетной палаты РФ 17 апреля 1998 г. по результатам тематической проверки организации взимания налогов и платежей в бюджет при исполнении Соглашений о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» на предприятиях и организациях Сахалинской области»:

Утвердить сводный отчет и отчеты аудиторов Счетной палаты по результатам комплексной проверки.

Направить представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, информационное письмо - в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также отчет о результатах данной проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитору Счетной палаты М. И. Бесхмельницыну в рамках указанной проверки провести дополнительные контрольные мероприятия, том числе проверку платежных документов Операторов Соглашений в части определения затрат, подлежащих возмещению в соответствии с подрядными контрактами, заключенными с российскими фирмами, а также платежных документов компании «Сахалин Энерджи» на покупку платформы «Моликпак». Материалы по результатам дополнительной проверки по согласованию с заместителем Председателя Счетной палаты Ю. Ю. Болдыревым внести на рассмотрение Коллегии.

ОТЧЕТ

о результатах комплексной проверки использования государственной собственности, предоставленной на основе права пользования недрами субъектам предпринимательской деятельности на возмездной основе, в части уплаты налогов, сборов и иных платежей в федеральный бюджет, а также страховых взносов в государственные внебюджетные фонды при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и выполнения представлений Счетной палаты, принятых на Коллегии Счетной палаты РФ 17 апреля 1998 г. по результатам тематической проверки организации взимания налогов и платежей в бюджет при исполнении Соглашений о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» на предприятиях и организациях Сахалинской области

Основание для проведения проверки:
Постановление Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации от 20 мая 1999 г. № 3994-П

ГД и план работы Счетной палаты
Российской Федерации на 1999 год (п.3.69).

Цели проверки:

1. Проверка вопросов, связанных с реализацией Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», в части:

- деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и администрации Сахалинской области по обеспечению защиты интересов Российской Федерации;

- деятельности территориальных органов государственной власти Российской Федерации по Сахалинской области и Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области в сфере регулирования отношений недропользования;

- выполнения недропользователями условий по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и законодательства Российской Федерации при освоении участков недр, учете добычи, сборе и перекачке нефти и газа;

- законности, рациональности процедуры выбора юридических лиц, среди которых распределялись заказы на услуги, изготовление оборудования, и первичной переработки полезных ископаемых;

- правильности и своевременности поступлений российской стороне бонусов и иных платежей при исполнении указанных Соглашений.

2. Проверка выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации, принятых на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 17 апреля 1998 г. по результатам тематической проверки организации взимания налогов и платежей в бюджет при исполнении ими Соглашений о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» на предприятиях, организациях Сахалинской области, а также правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и других платежей в федеральный бюджет в ОАО «Роснефть – Сахалинморнефтегаз».

3. Проверка правильности и своевременности исчисления и уплаты недропользователями страховых взносов в государственные внебюджетные фонды

при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

4. Проверка законности, целесообразности и эффективности использования недропользователями государственных средств и федеральной собственности при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Объекты проверки: министерства, ведомства, предприятия и организации, ведущие работы, осуществляющие финансовые операции и контроль в соответствии с Соглашениями о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Проверка проведена в соответствии с программой, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 9 июля 1999 года (протокол № 23 (174)).

Перечень документов, использованных при проверке, представлен в приложении 1.

Перечень оформленных актов:

1. Акт проверки исполнения Соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-1». С актом ознакомлены сопредседатели уполномоченного государственного органа: губернатор Сахалинской области И. П. Фархутдинов и заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. З. Гарипов.

2. Акт проверки исполнения Соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2». С актом ознакомлены заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. З. Гарипов, первый вице-губернатор Сахалинской области В. И. Шаповал.

3. Акт проверки законности, рациональности процедуры выбора юридических лиц, среди которых распределялись заказы на услуги, изготовление оборудования, технических средств и материалов, необходимых для геологического изучения, добычи и первичной переработки полезных ископаемых при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2». С актом ознакомлены заместитель Министра топлива и

энергетики Российской Федерации В. З. Гарипов, начальник Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области, член наблюдательного совета и уполномоченного государственного органа Г. Н. Павлова, губернатор Сахалинской области И. П. Фархутдинов.

4. Акт проверки законности, целесообразности и эффективности использования недропользователями государственных средств и федеральной собственности при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2». С актом ознакомлены заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. З. Гарипов и Министр природных ресурсов Российской Федерации Б. А. Яцкевич. По акту имеются письменные замечания Минтопэнерго России, по которым составлено заключение проверяющих (таблица разногласий).

5. Акт проверки Комитета природных ресурсов по Сахалинской области. С актом ознакомлен и. о. Председателя Комитета природных ресурсов по Сахалинской области В. Е. Горетый.

6. Акт проверки ОАО «Роснефть-Сахалинмор-нефтегаз». С актом ознакомлен первый заместитель генерального директора ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» Ю. Г. Думанский.

7. Акт проверки Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области. С актом ознакомлен исполняющий обязанности директора Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области А. С. Надсадин. Представленные замечания к акту проверки Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области касаются структуры акта и не опровергают выводов проверяющих о нарушениях, выявленных в ходе проведения данной проверки.

8. Акт проверки Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Сахалинской области. С актом ознакомлен руководитель

Управления МНС РФ по Сахалинской области А. П. Самсонов.

9. Акт проверки правильности и своевременности исчисления и уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации недропользователями при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», эффективного использования средств отделением Пенсионного фонда Российской Федерации. С актом ознакомлены: управляющий отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Сахалинской области Г. В. Гудзев, главный бухгалтер отделения Пенсионного фонда РФ по Сахалинской области Сон Су Ни.

10. Акт проверки правильности и своевременности начисления и уплаты страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации недропользователями при исполнении ими соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», формирования и эффективного использования средств Сахалинским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации в 1998 году. С актом ознакомлены управляющий Сахалинским региональным отделением Фонда социального страхования РФ Г. К. Ваглина, главный бухгалтер Сахалинского регионального отделения Фонда социального страхования Н. И. Камеш.

11. Акт проверки правильности и своевременности исчисления и уплаты страховых взносов в Сахалинский территориальный фонд обязательного медицинского страхования недропользователями при исполнении ими соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», эффективного использования средств Сахалинским территориальным фондом обязательного медицинского страхования в 1998 году. С актом ознакомлены исполнительный директор Сахалинского территориального фонда ОМС И. Л. Золотухин, главный бухгалтер Сахалинского территориального фонда ОМС О. А. Гадзельникова.

12. Акт проверки правильности и своевременности исчисления и уплаты страховых взносов в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации недропользователями при исполнении ими соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», эффективного

использования средств Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Сахалинской области в 1998 году. С актом ознакомлены руководитель Департамента федеральной государственной службы занятости по Сахалинской области А. Т. Рязанцева, главный бухгалтер Департамента Т. В. Колосова.

О результатах проверок проинформированы первый заместитель губернатора Сахалинской области И. П. Малахов и Председатель Сахалинской областной Думы Б. Н. Третьяк.

I. Проверка деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и администрации Сахалинской области по обеспечению защиты интересов Российской Федерации при реализации Соглашений о разделе продукции по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. Краткая информация по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-1»

1.1. Двадцать восьмого января 1975 г. Министерство внешней торговли СССР и японская корпорация «Содеко» подписали «Генеральное Соглашение о сотрудничестве в области разведки, обустройства месторождений, добычи нефти и/или природного газа на шельфе острова Сахалин и о поставках этих товаров в Японию». Через 17 лет (1 октября 1992 г.) правопреемником данного Генерального соглашения было назначено Министерство топлива и энергетики РФ. Менее чем через год Распоряжением Правительства РФ от 30 августа 1993 г. № 1560-р было принято решение о расширении (за счет добавления Аркутун-Дагинского месторождения) площади, на которую распространяется указанное Соглашение. Этим же Распоряжением Правительство РФ возложило на Минтопэнерго России и администрацию Сахалинской области ответственность за проведение переговоров по возможному совместному освоению расположенных на шельфе Охотского моря острова Сахалин месторождений «Чайво», «Одопту» и «Аркутун-Даги» и увеличило число участников Генерального Соглашения за

счет привлечения компании «Эксон Нефтегаз Лимитед» (далее - «Эксон»).

1.2. Поисково-разведочные работы на шельфе острова Сахалин проводились российской компанией «Сахалинморнефтегаз» с 1958 года. Проведены сейсморазведочные работы в объеме 30 тыс. пог. км. и пробурены 25 скважин общей глубиной 58836 метров. В период с 1976 по 1989 год в северо-восточной части Сахалинского шельфа открыто три нефтегазоконденсатных месторождений «Одапту», «Чайво» и «Аркутун-Даги».

1.3. Нефтегазоконденсатное месторождение «Одопту» открыто в 1977 году, расположено в пределах северо-восточного шельфа острова Сахалин в шести километрах восточнее береговой линии. Глубина моря в пределах месторождения 26-32 метра. В 1977-1983 годах пробурено три поисковых и двенадцать разведочных скважин общим метражом 31845 метров. Во вскрытом разрезе, в интервале глубин 1200-2000 метров, было выявлено пятнадцать продуктивных горизонтов (пластов), из них три нефтяных, семь нефтегазоконденсатных и пять газоконденсатных. Максимальные дебиты скважин, в процессе их испытания, составили по нефти 400 куб. метров в сутки и газа более 400 куб. метров в сутки. В соответствии с классификацией запасов месторождение по величине балансовых запасов газа и извлекаемых запасов нефти является крупным, по сложности геологического строения – сложным.

1.4. Газонефтяное месторождение «Чайво» открыто в 1979 году, расположено в 12 километрах к востоку от береговой линии. Глубина моря в пределах месторождения 18 – 32 метра. В 1979-1981 годах пробурены одна поисковая и четыре разведочных скважины общим метражом 14370 метров. Во вскрытом разрезе, в интервале 1200-2900 метров, выявлено десять продуктивных пластов, из них один нефтяной, один газовый, два нефтегазоконденсатных и шесть

газоконденсатных. Максимальные дебиты нефти превышают 300 куб. метров в сутки и газа 500 тыс. куб. метров в сутки. Месторождение считается подготовленным к промышленному освоению и характеризуется сложным строением продуктивных пород, невыдержанным по площади, и в соответствии с классификацией запасов относится ко второй группе.

1.5. Месторождение «Аркутун-Даги» открыто в 1989 году и находится в стадии разведки. В его пределах пробурены четыре поисковые скважины. В разрезе выделены десять продуктивных пластов, в том числе два газоконденсатных, семь нефтегазоконденсатных и один нефтяной.

1.6. Восемнадцатого декабря 1993 г. Министерство топлива и энергетики РФ, корпорации «Содеко», «Эксон» и российская компания «Сахалинморнефтегаз-Шельф» достигли соглашения об объединении своих усилий для оценки целесообразности освоения месторождений «Чайво», «Одопту» и «Аркутун-Даги», а также подготовки и проведения переговоров на условиях Соглашения о разделе продукции.

1.7. Запасы нефти, газа и конденсата по Чайвинскому и Одоптинскому месторождениям утверждены Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых СССР. Балансовые запасы месторождения «Одопту» по нефти составляют: 168,5 млн. тонн, по газу - 101,3 млрд. кубических метров, по нефти и конденсату - 171,4 млн. тонн. Балансовые запасы по месторождению «Чайво» составляют: по нефти - 88,0 млн. тонн; по газу - 147,6 млрд. кубических метров, по нефти и конденсату - 104,1 млн. тонн. Запасы по месторождению «Аркутун-Даги» в Государственную Комиссию запасов Министерства природных ресурсов Российской Федерации (далее ГКЗ) не представлялись.

Ресурсная база по трем месторождениям представляется достаточно надежной. Суммарные извлекаемые запасы нефти трех месторождений составляют 323,4 млн.

тонн и газа - 461,0 млрд. кубических метров.

1.8. На момент заключения Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» законодательное урегулирование деятельности, связанной с недропользованием и касающееся данных Соглашений, осуществлялось в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах» и Законом РСФСР от 4.07.91 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР».

При наличии данных законодательных актов правовой основой для заключения Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», вплоть до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения Соглашений подобного рода, являлся Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами».

1.9. Правительство Российской Федерации Постановлением от 10.06.95 г. № 684 одобрило представленный Минтопэнерго России и администрацией Сахалинской области проект Соглашения о разработке Чайвинского, Аркутун-Дагинского и Одоптинского нефтегазоконденсатных месторождений на шельфе острова Сахалин на условиях раздела продукции (Соглашение о разделе продукции «Сахалин-1», Соглашение, Проект «Сахалин-1», Проект).

1.10. Соглашение о разделе продукции «Сахалин-1» было заключено между Российской Федерацией в лице Правительства Российской Федерации и администрации Сахалинской области, с одной стороны, и корпорациями: «Эксон Нефтегаз Лимитед», «Сахалин ойл девелопмент корпорейшн компани, Лтд» (далее «Содеко»), ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и ЗАО «Роснефть-Сахалин» - с другой. Корпорации «Эксон» и «Содеко», ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и «Роснефть-Сахалин» в дальнейшем совместно именуются «Консорциум».

Данное Соглашение было подписано 30 июня 1995 г. От лица Государства его подписали Министр топлива и энергетики Ю. К. Шафраник и глава администрации Сахалинской области Е. Красноярцев. Конкурс на право пользования вышеуказанными участками недр на условиях раздела продукции не проводился. 10 июня 1996 года Соглашение «Сахалин-1» вступило в силу.

1.11. Право пользования недрами Одоптинского, Чайвинского и Аркутун-Дагинского нефтегазоконденсатных месторождений закреплено

за компанией «Эксон» (действующей от имени Консорциума) лицензиями ШОМ 10412 НЭ («Одопту»), ШОМ 10413 НЭ («Чайво») и ШОМ 10411 НЭ («Аркутун-Даги»), выданными 25 мая - 6 июня 1996 г. Комитетом по геологии и использованию недр Российской Федерации в соответствии с Соглашением «Сахалин-1». Все лицензии имеют статус горного отвода и выданы с описанием границ участка и угловыми точками. Лицензии выданы на срок действия Соглашения о разделе продукции.

1.12. Назначение Соглашения: разведка, оценка, разработка и добыча углеводородов на договорной акватории по освоению месторождений, предусмотренных Соглашением.

Соглашение имеет силу в течение периода геологического изучения недр и периода обустройства и добычи. Период геологического изучения недр начинается с даты вступления Соглашения в силу и продолжается в течение пяти контрактных лет, а с учетом возможного продления - более пяти лет. Продолжительность периода обустройства и добычи - двадцать лет. С учетом возможного продления - более 20 лет.

При выполнении Консорциумом своих обязательств по Соглашению государство обязано предоставить запрошенное Консорциумом продление.

1.13. Инвесторами Соглашения «Сахалин-1» являются: американская компания «Эксон» - 30 % акций; японская компания «Содеко» - 30 % акций; российские предприятия - 40 % акций, в том числе: ЗАО «Роснефть-Сахалин» - 17 % акций, ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» - 23 % акций.

По договору между членами Консорциума оператором проекта определена компания «Эксон». Персонал Консорциума находится в городах: Хьюстон (США), Южно-Сахалинск (Россия) и Лондон (Великобритания). Все важнейшие решения принимаются в центральном офисе в г. Хьюстон.

Общее управление совместными работами выполняет рабочий комитет, состоящий из четырех человек (по представителю от каждого инвестора). Оператор назначает Генерального директора проекта, который является уполномоченным представителем участников проекта и представляет Консорциум в Российской Федерации.

1.14. С целью обеспечения возможности выполнения Консорциумом своих обязательств по Соглашению, государство предоставило Консорциуму исключительные права на проведение работ по освоению месторождений и на часть углеводородов, которая причитается Консорциуму по Соглашению.

В соответствии со ст. III Соглашения «Предоставление прав», государство обязуется своевременно завершить мероприятия, необходимые для того, чтобы обеспечить Консорциуму возможность эффективно использовать права, предоставленные Соглашением.

Если государство вовремя не завершит их, в результате чего у Консорциума возникнут препятствия, задержки или невозможности выполнения своих обязательств или осуществления своих прав, то такие обстоятельства будут рассматриваться как форс-мажор.

Консорциум берет на себя и оплачивает все затраты и расходы по проведению работ по освоению месторождений и будет рассчитывать на углеводороды, которые ему причитаются по Соглашению, для возмещения затрат и расходов. Такие затраты и расходы будут возмещаться в соответствии со ст. XVI Соглашения. Возмещаемые затраты включают все затраты и расходы, понесенные Консорциумом в связи с освоением месторождений по данному Соглашению, за исключением только тех затрат и расходов, которые исключены из возмещаемых затрат согласно положениям параграфа 16.3 Соглашения.

1.15. Соглашением о разделе продукции «Сахалин-1» определены следующие выплаты Консорциума российской стороне:

- бонус на дату вступления Соглашения в силу - 15 млн. долларов США;

- платежи за пользование договорной акваторией - по годам от 50 до 400 долларов США за один кв. километр в год;

- платежи за право на геологическое изучение недр (ренталс) - 150-225 долларов США за один кв. километр акватории в год в течение периода геологического изучения недр;

- бонус на начало реализации углеводородов с каждого рентабельного месторождения: Чайвинского - 15 млн. долларов США, Одоптинского - 10 млн. долларов США и Аркутун-Дагинского - 20 млн. долларов США;

- платежи за право пользования недрами (роялти) - 8 % углеводородов, добытых и доставленных на Пункт доставки и раздела продукции, или 8 % стоимости этих углеводородов.

Кроме этого, инвестор возмещает затраты, понесенные государством на поиск и разведку Аркутун-Дагинского, Чайвинского и Одоптинского месторождений в сумме 71 млн. долларов США, а также после одобрения российской стороной программы работ и сметы затрат на обустройство и добычу углеводородов первого рентабельного месторождения по Проекту равными долями в течение 5 лет осуществляет взносы в фонд развития Сахалина - 100 млн. долларов США.

Платежи в фонд развития Сахалина и расходы по компенсации ранее понесенных государством затрат на поиск и разведку месторождений по условиям Соглашения относятся к возмещаемым затратам и подлежат возмещению за счет компенсационной продукции. На сумму этих платежей будет занижена прибыльная продукция, в том числе и доля Российской Федерации.

1.16. Концепцией первоочередного освоения месторождения «Чайво»

предусматривается использовать две стационарные платформы и подводно-устьевой комплекс с охватом скважинами всей площади нефтяных оторочек.

На первом этапе освоения месторождения, по предложению оператора, предполагается использовать бетонную буровую платформу «CIDS» постройки 1983-1984 гг., которая находится на отстое в море Бофорта (по аналогии с платформой «Моликпак» по проекту «Сахалин-2»). Закупка платформы предположительно намечена на начало 2001 года.

1.17. Консорциумом разработана концепция транспорта нефти по трубопроводу в поселке Де-Кастри (Хабаровский край). Пропускная способность нефтепровода составляет 12 млн. тонн в год. Круглогодичный экспорт нефти намечается осуществлять танкерами ледового класса с терминала Де-Кастри. Строительство такой схемы оценивается в 526 млн. долларов.

1.18. Транспорт газа рассматривается по одному из двух вариантов прокладки газопровода либо на юг острова Сахалин по территории острова, либо по восточной морской трассе с выходом на Японию. Возможность экспорта газа в Китай рассматривается по трассе газопровода через Хабаровский край. Консорциум продолжает работы по обоснованию вариантов направления этих газопроводов.

1.19. Администрацией Сахалинской области разработана «Концепция создания единой инфраструктуры при освоении месторождений нефти и газа на шельфе Сахалина», что в перспективе позволит создать местные мощности по нефтепереработке и газо-химического производства, избежать Сахалинской области участи «сырьевого придатка», значительно увеличить объем собственной «островной» продукции, укрепить налогооблагаемую базу, создать десятки тысяч новых рабочих мест и снять социальную напряженность.

Концепция заключается прежде всего в строительстве на долевых началах магистрального сухопутного трубопровода

с терминалом по отгрузке нефти на юге острова, на базе крупномасштабной добычи углеводородов с целью экспорта и удовлетворения местных потребителей области и всего Дальнего Востока. Концепция имеет исключительно важное социально-экономическое значение для острова Сахалина. Программа оценивается в 1026 млн. долларов США. Окончательное решение, согласованное с недропользователями еще не принято.

2. Краткая информация по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2»

2.1. Десятого августа 1991 года компании «Марафон петролеум Сахалин, Лтд», «МакДермотт интернешнл инвестмент К°, Инк» и «Мицуи энд К°, Лтд» (консорциум «МММ») сделали российской стороне совместное предложение о разведке, освоении и эксплуатации морских углеводородных запасов, расположенных на шельфе острова Сахалин. В январе 1992 года указанные компании выиграли тендер на составление технико-экономического обоснования (ТЭО) на разведку и разработку нефтегазовых месторождений на шельфе о. Сахалин, объявленный (Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 1991 г. №179-р) Министерством нефтяной и газовой промышленности СССР и Государственным Комитетом РСФСР по геологии, топливной энергетике и использованию минеральных ресурсов.

2.2. По результатам данного конкурса, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 марта 1992 года № 596-р между консорциумом «МММ», Российской Федерацией и ПО «Сахалинморнефтегаз» было заключено Соглашение «О подготовке технико-экономического обоснования» с целью определения технических, юридических, финансовых и коммерческих условий, на которых будут проводиться разведка и разработка запасов углеводородов Пильтун-Астохского и Лунского месторождений, углеводородов, расположенных на северо-востоке шельфа острова Сахалин:

- Пильтун-Астохское нефтегазоконденсатное месторождение находится на расстоянии 15-20 километров от береговой линии, глубина моря в районе месторождения 28-32 метра;

- Лунское нефтегазоконденсатное месторождение находится в 12-15 километрах от береговой линии и в 25 километрах юго-восточнее разрабатываемого газонефтяного месторождения «Набиль», находящегося в пределах островной части, на глубинах моря 41-48 метров.

2.3. В 1992 году, с согласия российской части Координационного комитета по выполнению технико-экономического обоснования, к консорциуму «МММ» присоединились и стали сторонами данного Соглашения фирмы «Шелл девелопмент Б. В.» (сентябрь) и «Мицубиси корпорэйшн» (декабрь). В результате был образован консорциум «МММШ».

2.4. Тридцать первого декабря 1992 г. ТЭО освоения Лунского и Пильтун-Астохского месторождений было представлено на рассмотрение Государственным экспертным комитетам Министерства экономики РФ и Министерства экологии РФ.

В феврале – марте 1993 года данное ТЭО было одобрено администрацией Сахалинской области, Государственной экспертной комиссией Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственной экспертной комиссией Министерства экономики Российской Федерации.

2.5. С 21 декабря 1993 г. компания «Мицу энд К°, Лтд», уведомив письмом от 24 декабря 1993 г. Министерство топлива и энергетики РФ, передала свои интересы по Соглашению «О подготовке технико-экономического обоснования» своему филиалу - фирме «Мицуи Сахалин девелопмент К° Лтд».

2.6. Аналогично поступила и компания «Марафон петролеум Сахалин Лтд», передав с 1 января 1994 г. в пользу своего филиала («Марафон Сахалин лимитед») свои интересы по Соглашению «О подготовке технико-экономического обоснования», уведомив об этом решении Министерство топлива и энергетики РФ письмом от 4 февраля 1994 года.

2.7. По тому же алгоритму действовала и компания «МакДермотт интернешнл инвестментс К°, Лтд»: с 1 марта 1994 г. в соответствии с уведомлением, переданным Министерству топлива и энергетики РФ письмом от 14 марта 1994 года, она передала свои интересы по Соглашению «О подготовке технико-экономического обоснования» своему филиалу - фирме «МакДермотт Сахалин, Инк»

2.8. Через три недели (22 марта 1994 г.) согласно уведомлению, направленному Министерству топлива и энергетики РФ письмом от 25 марта 1994 года, фирма «Мицубиси Корпорейшн» передала свои интересы по Соглашению «О подготовке технико-экономического обоснования» своему филиалу - фирме «Даймонд газ Сахалин Б. В.»

2.9. В апреле 1994 г. филиалы вышеупомянутых компаний, а также компания «Шелл девелопмент Сахалин Б. В.» (правопреемником которой в соответствии с условиями Соглашения 31 января 1995 г. стала фирма «Шелл Сахалин холдинга Б. В.») в соответствии с законодательством Бермудских островов создали фирму «Сахалин Энерджи Ивестмент Компани Лтд» с целью заключения Соглашения о разделе продукции и получения лицензий для Пильтун-Астохского и Лунского участков нефтегазовых месторождений.

Капитал «Сахалин Энерджи» был сформирован за счет средств вышеперечисленных акционеров, которые вместе со своими филиалами принадлежат к числу ведущих мировых компаний, занимающихся разведкой и добычей сырой нефти и природного газа, а также сжижением природного газа.

2.10. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1994 г. № 672 «О заключении Соглашения между Российской Федерацией и компанией «Сахалин Энерджи инвестмент компани, Лтд» о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции» был одобрен, как сказано, согласованный с

заинтересованными министерствами и ведомствами проект Соглашения между Российской Федерацией в лице Правительства Российской Федерации и администрацией Сахалинской области, с одной стороны, и компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани, Лтд» (далее - «Сахалин Энерджи»), с другой стороны.

Этим же Постановлением Министерству топлива и энергетики Российской Федерации было дано поручение подписать указанное Соглашение от имени Правительства Российской Федерации, а Комитету Российской Федерации по геологии и использованию недр - выдать в установленном порядке лицензию на право разработки Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях, предусмотренных в Соглашении после вступления его в силу.

2.11. Соглашение о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции (Соглашение, Проект, проект «Сахалин-2») подписано 22 июня 1994 года и вступило в силу 15 июня 1996 года.

Конкурс на право пользования недрами на условиях Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2» не проводился.

2.12. В настоящее время, после распределения доли участия вышедшей из Проекта фирмы «МакДермотт интернешнл инвестмент К°, инк», доли участия иностранных компаний – инвесторов и их филиалов в проекте «Сахалин-2» распределяются следующим образом: Марафон петролеум Сахалин, Лтд.» - 37,5 %; «Мицуи Сахалин девелопмент К°, Лтд.» – 25,0 %; «Шелл девелопмент Сахалин Б.В.» – 25,0 %; «Мицубиси корпорэйшн» – 12,5 процента.

Лицензии на право пользования недрами на нефтегазоконденсатные месторождения: Пильтун-Астохское (серия ШОМ № 10409 вид лицензии - НР) и Лунское (серия ШОМ № 10408 вид лицензии - НР) выданы Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр в 1996 году и имеют статус горного отвода. Целевое назначение лицензий – разведка и добыча углеводородов. Границы лицензионных участков установлены в соответствии с Положением о порядке лицензирования пользования

недрами, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.92 г. № 3314-1.

Начальный срок действия лицензий, предоставленных компании «Сахалин Энерджи» по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2» для осуществления разработки (разведки, добычи) углеводородов, составляет 25 лет.

Оператором Соглашения «Сахалин-2» является компания «Сахалин Энерджи», которая имеет представительство и филиал, расположенные в городах Москве и Южно-Сахалинске.

2.13. Соглашение о разделе продукции «Сахалин-2» призвано регулировать вопросы разведки, освоения и разработки запасов углеводородов на Пильтун-Астохском и Лунском лицензионных участках, в том числе бурения, а также закачивания, испытания и использования поисково-разведочных, эксплуатационных, нагнетательных скважин, проектирования, строительства, монтажа и использования морских платформ и сооружений, установок разделения продукции, хранилищ, сборных и магистральных трубопроводов, завода сжиженного природного газа (СПГ) и других работ (включая административно-управленческую деятельность) и объектов, необходимых для разведки, освоения запасов, добычи, подготовки, переработки и транспортировки углеводородов до пунктов получения продукции, организации сбыта углеводородов, использования продукции, добываемой на лицензионных участках, и дополнительной выручки для покрытия расходов и издержек, а также распределения остальной такой продукции и выручки между сторонами.

2.14. По условиям Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2» право собственности на запасы нефти и газа принадлежит Российской Федерации. Компания «Сахалин Энерджи» несет все расходы, связанные с освоением месторождений, должна выплатить российской стороне, в федеральный бюджет и фонд Сахалина, бонусы в общей сумме 150 млн. долларов США, приуроченные к основным этапам реализации Проекта. После начала добычи российская сторона, в первую очередь, должна получать 6 % от реализованной продукции в качестве платы за недра, а затем производится компенсация затрат инвестора. Оставшаяся часть доходов должна распределяться между российской стороной и компанией «Сахалин Энерджи». Согласно схеме распределения доходов, принятой в Соглашении, компания должна выплачивать российской стороне налог на прибыль в размере 32 процента.

Кроме того, должны также производиться последовательные выплаты по возмещению затрат на геологоразведочные работы в общей сумме 160 млн. долларов США, понесенных российской стороной до даты заключения Соглашения.

2.15. Запасы углеводородов по Лунскому месторождению утверждены Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР в 1990 году (протокол от 30.11.91 г. №10968), по Пильтун-Астохскому - Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых Минприроды России в 1993 году (протокол от 22.06.93 г. №166).

На момент вступления Соглашения в силу на государственном балансе по Лунскому и Пильтун-Астохскому месторождениям в целом числились первоначальные геологические запасы нефти 336 млн. тонн, газа - 461 млрд. кубических метров. (Отчеты по подсчету запасов выполнены институтом «СахалинНИПИморнефть» и АООТ «Сахалинморнефтегаз»).

2.16. В 1996 году по Астохскому участку Пильтун-Астохского месторождения компания «Сахалин Энерджи» выполнила обработку данных, полученных разведочной скважиной № 15, пробуренной в 1992 году консорциумом «МММШ», и провела переинтерпретацию данных сейсморазведки 2Д, которые практически не использовались при подсчете запасов в 1992-1993 годах. Пересчет запасов нефти, газа и конденсата проведен по трем основным продуктивным горизонтам и выделены запасы в пределах Астохского участка.

2.17. Компанией «Сахалин Энерджи» выполнен и представлен на рассмотрение в Государственную комиссию по запасам полезных ископаемых Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр Геологический отчет «Уточнение геологического строения и пересчет запасов нефти, газа и конденсата Астохского участка, включая ТЭО коэффициентов извлечения нефти».

Согласно протоколу заседания ГКЗ Роскомнедра от 11.10.96 г. № 401 балансовые/извлекаемые запасы нефти по категории C_1 увеличились на 1770/4401 тыс. тонн, балансовые/извлекаемые запасы категории C_2 увеличились на 5256/1283 тыс. тонн. После корректировки оперативная оценка геологических запасов Пильтун-Астохского и Лунского месторождений составила по нефти - 590 млн. тонн, по газу - 636 млрд. кубических метров. Новая оценка запасов и сдача отчета «Уточнение геологического строения и пересчет запасов нефти, газа и конденсата Лунского месторождения» планируются в IV квартале 1999 года.

2.18. Окончательный подсчет запасов по Пильтун-Астохскому и Лунскому месторождениям в настоящее время компанией «Сахалин Энерджи» ведется в соответствии с требованиями, предусмотренными инструкциями «По применению классификации запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов» и «О содержании, оформлении и порядке представления в Государственную комиссию по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР)

материалов по подсчету запасов нефти и горючих газов» по графикам, утвержденным на заседании наблюдательного совета 8 июня 1999 года. Представление на утверждение в ГКЗ России отчета по подсчету запасов по Лунскому месторождению запланировано на 1 октября 1999 года, а по Пильтун-Астохскому месторождению - в IV квартале 2000 года.

2.19. Для разработки технико-экономического обоснования освоения Пильтун-Астохского и Лунского месторождений была использована информация о геологическом строении указанных месторождений и запасах углеводородов, где доля участия ПО «Сахалинморнефтегаз» составляла 50 процентов.

3. Соответствие федеральному законодательству порядка заключения и реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

3.1. Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» были заключены до вступления в силу Федерального закона от 30.12.95 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», но статьей 2 данного закона им придана юридическая сила и они подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями.

3.2. Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» были заключены с нарушением порядка, установленного нормативными актами Правительства Российской Федерации. В соответствии с Постановлениями Правительства РФ от 10.06.95 г. № 684 и от 16.06.94 г. №672 проекты настоящих Соглашений должны были быть предварительно согласованы с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации. Однако фактически должного согласования проектов с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации не проводилось ни в процессе подготовки Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2», ни при их подписании.

В результате в указанных Соглашениях в недостаточной мере учтены интересы государства в вопросах экологии, недропользования, налогового и таможенного законодательства, а так же государственного контроля, что привело к

ущемлению интересов Российской Федерации, проявившееся в процессе реализации данных проектов.

3.3. Таким образом, Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» выведены за рамки правового законодательного поля Российской Федерации:

3.3.1. Согласно п.28.5 Соглашения «Сахалин-1» и п.24(f) Соглашения «Сахалин-2» все последующие изменения законодательства, каким-либо образом затрагивающие первоначально определённые интересы инвесторов не в его пользу, фактически дезавуируются данными Соглашениями, то есть Соглашения предусматривают гарантии инвесторам от последующего нежелательного для них изменения законодательства России.

В соответствии с п. 24(f) Соглашения «Сахалин-2» российская сторона гарантирует, что, если в течение срока действия Соглашения законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора в рамках Соглашения, в Соглашение вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть им получены при применении действовавших на момент заключения Соглашения законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления.

В то же время в случае, если вновь вводимые законы и нормативные акты способствуют коммерческому успеху инвестора, они принимаются в его пользу. При этом каких-либо «симметричных» гарантий для государства, в случае появления новых обстоятельств, неизвестных на момент подписания Соглашений для Российской Федерации, также являющейся стороной Соглашений, данные Соглашения не предусматривают.

3.3.2. В соответствии с подпунктом «с» п. 1 дополнения 2 приложения Е к данному Соглашению каждый иностранный работник иностранной компании,

являющейся инвестором, или даже российской компании, имеющей договор субподряда с подрядчиком инвестора, будет иметь право ввозить на таможенную территорию Российской Федерации автомашины «без уплаты каких-либо таможенных пошлин, налогов или лицензионных платежей и без учета каких-либо требований по квотированию или лицензированию предметы и вещи домашнего обихода и личные вещи, в том числе автомашины». Таким образом, таможенные органы Российской Федерации в соответствии с п. 7 ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» обязаны руководствоваться не нормами законодательства Российской Федерации, а положениями Соглашения «Сахалин-2».

3.3.3. Согласно п. 3 дополнения 7 приложения Е к Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2» ни одно требование государственных органов Российской Федерации и их должностных лиц о приостановлении или прекращении работ, основанное на положениях российского законодательства об охране окружающей среды, о безопасности ведения работ на континентальном шельфе, об охране государственной границы Российской Федерации, не должно будет применяться, если это не предусмотрено названным Соглашением. Буровые растворы, буровой шлам и добываемая из скважин жидкость в соответствии с п. 4 дополнения 7 приложения Е к Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2» не должны рассматриваться в качестве отходов или стоков, запрещенных к сбросу в море, даже если уровень токсичности в этих сбросах будет превышать допустимые уровни, установленные российскими нормами и стандартами. Государственные органы, на которые возложен контроль за охраной окружающей природной среды, должны будут руководствоваться указанными положениями Соглашения «Сахалин-2», а не российским законодательством и

принятыми в Российской Федерации стандартами, нормами и правилами ведения работ.

3.3.4. Изменения и дополнения от 03.03.95 к Закону Российской Федерации «О недрах», поправки к Закону РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР», внесённые федеральными законами от 19.06.95, от 16.11.97 и 10.02.99, поправки, внесённые Федеральным законом от 10 февраля 1999 года №32-ФЗ в законодательные акты Российской Федерации, вытекающие из Закона №225-ФЗ, а также Федеральный закон от 30 декабря 1995 года №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» не распространяются по условиям Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» на широкий круг вопросов деятельности участвующих в данных проектах иностранных инвесторов (в части недропользования, использования континентального шельфа, осуществления внешнеторговой деятельности, иностранных инвестиций, применения таможенных тарифов, платежей в дорожные формы и основных налоговых платежей) и могут ими игнорироваться в случае, если они хоть как-то ухудшают или могут ухудшить их коммерческие результаты.

3.4. Правительство Российской Федерации заключило Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» с нарушениями действующего при их подписании Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах»: в соответствии со ст.13, устанавливающей порядок предоставления лицензий, право пользования недрами может быть приобретено пользователем на основании решения Правительства Российской Федерации по результатам конкурса или аукциона для пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации.

При этом ст. 17 данного закона, регулирующая антимонопольные отношения, однозначно запрещает какие-либо изменения данного порядка: «Запрещаются или в установленном порядке признаются неправомерными действия органов государственной власти и управления, а также любых хозяйствующих субъектов (пользователей недр), направленные на ... замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами».

Из документов по подготовке Соглашений о разделе продукции

«Сахалин-1» и «Сахалин-2» следует, что по данным Соглашениям конкурсы или аукционы на право пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации не проводились - они были подменены:

1) по Соглашению «Сахалин-1» - прямыми переговорами;

2) по Соглашению «Сахалин-2» - конкурсом на составление ТЭО на разведку и разработку нефтегазовых месторождений на шельфе о. Сахалин.

Таким образом, в соответствии со ст. ст. 13 и 17 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах» (соответствуют ст. ст. 10-1, 13 и 17 в редакции от 03.03.95 № 27-ФЗ, от 10.02.99 № 32-ФЗ) подписание Минтопэнерго России в качестве представителя государства Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» является неправомерным действием органа государственной власти и управления.

3.5. Реализация определённой Соглашениями «Сахалин-1» и «Сахалин-2» деятельности может иметь практически неограниченный по времени характер и вытекающие из них договорные отношения изначально рассчитаны на чрезвычайно длительные сроки, что противоречит действующему на момент заключений Соглашений Закону РСФСР от 4 июля 1991 г. «Об иностранных инвестициях» и интересам Российской Федерации:

3.5.1 Максимальный срок пользования недрами, устанавливаемый Законом РСФСР от 4 июля 1991 года «Об иностранных инвестициях в РСФСР», равнялся 50 годам.

3.5.2. Лицензии на право пользования недрами на условиях Соглашения «Сахалин-1» выдана на срок действия Соглашения, которое в соответствии с п. 8.1 своей ст. VIII имеет силу в течение периода геологического изучения недр и периода обустройства и добычи и любых его продлений, если оно не будет прекращено раньше в соответствии с условиями настоящего Соглашения. Консорциум может обратиться с просьбой о последующем продлении периода обустройства и добычи, причем количество продлений не ограничивается, но каждое продление должно быть кратное десяти годам. Таким образом, Соглашение о разделе продукции «Сахалин-1» является бессрочным.

3.5.3. Начальный срок действия лицензий, предоставленных компании «Сахалин

Энерджи» на право пользования недрами на условиях Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2», составляет 25 лет. Срок действия лицензии согласно части 2 подпункта (i) п. (с) ст. 3 данного Соглашения действует в течение всего периода, пока компания считает продолжение работ экономически целесообразным. Она пользуется правом на неограниченное продление срока действия лицензии на последовательные периоды в 5 (пять) лет, с предоставлением российской стороне письменного извещения с уведомлением о продлении ее срока не позднее, чем за 1 (один) год до окончания текущего периода действия лицензии.

3.5.4. Пункт 8.1 ст. VIII Соглашения «Сахалин-1» и часть 2 подпункта (i) п. (с) ст. 3 Соглашения «Сахалин-2» не ограничивают общий срок действия Соглашений и ставят продление срока действия Соглашений в зависимость от воли инвестора. При этом условия Соглашений предусматривают продление сроков, исходя из размытых формулировок: «если оно (Соглашение «Сахалин-1») не будет прекращено раньше в соответствии с условиями настоящего Соглашения» или «пока компания считает продолжение работ экономически целесообразным» («Сахалин-2»), которые полностью игнорируют наличие и интересы второй стороны в лице Российской Федерации.

Часть 3 подпункта (i) п. (с) ст. 3 Соглашения «Сахалин-2» фактически делает нереализуемой возможность прекращения срока лицензии, декларируемую ч.ч. 1 и 2 того же подпункта ст.3, в силу того что «компания вправе обжаловать отказ в продлении срока по своему усмотрению - либо в административном порядке, либо в судах Российской Федерации, либо в соответствии с положением об арбитраже согласно п. 30 настоящего Соглашения». При этом такое «обжалование приостанавливает действие отказа, и лицензия продолжает действовать до вынесения решения по этой жалобе», что автоматически означает продление его

сроков и очередное игнорирование интересов российской стороны в пользу инвестора.

Статья 3 Соглашения «Сахалин-2» предусматривает, что «продление срока действия лицензии не влечет за собой изменения первоначальных условий этой лицензии или настоящего Соглашения, если только не имеется согласия обеих сторон на такие изменения». То есть, вполне вероятно ситуация, когда после завершения первоначального срока действия лицензий Соглашения сохранятся в неизменном виде и не претерпят изменений те нормы Соглашений, которые не сбалансированы с интересами государства и будут противоречить действующим на этот период законам Российской Федерации.

3.5.5. Таким образом, нормы Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» на неопределённые сроки выводят Соглашения и инвесторов из правового поля Российской Федерации.

Подобное законодательное закрепление на неограниченный период времени за иностранным инвестором прав пользования не до конца исследованными месторождениями может обернуться для российской стороны значительной упущенной выгодой, и даже прямыми экономическими потерями.

Тем не менее, согласно п. 7 ст. 2 Федерального закона от 30.12.95 №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. Федерального закона от 07.01.99 №19-ФЗ) Соглашения «Сахалин-1» и «Сахалин-2» считаются соответствующими его положениям в той мере, в какой его применение не противоречит условиям Соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами, по данным Соглашениям.

4. Обеспечение прав и интересов Российской Федерации при реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

4.1. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 08.07.97 № 694 «О мерах по реализации Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и Постановления

Правительства Российской Федерации от 02.09.97 № 1132, в целях усиления государственного контроля за обеспечением прав и интересов Российской Федерации при заключении и реализации соглашений о разделе продукции:

- образована Комиссия Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции (далее – «Комиссия»);

- на Минтопэнерго России возложено осуществление прав и обязательств Российской Федерации по соглашениям о разделе продукции месторождений углеводородного сырья и право выступать от имени Правительства Российской Федерации по всем вопросам таких соглашений.

4.2. В соответствии с Положением «О Комиссии Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции» заседания Комиссии должны проводиться ежеквартально.

На Комиссию возложено:

- подготовка предложений по разработке и финансированию инвестиционных проектов на условиях раздела продукции;

- рассмотрение перечня участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции;

- обеспечение оперативного решения вопросов, связанных с разработкой и реализацией инвестиционных проектов на условиях раздела продукции;

- утверждение директив комиссиям по разработке условий недропользования и подготовке проектов соглашений о разделе продукции в пределах компетенции Российской Федерации;

- рассмотрение проектов соглашений о разделе продукции перед их внесением в Правительство Российской Федерации;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предприятий и организаций при осуществлении соглашений о разделе продукции;

- выработка предложений о совершенствовании нормативно-правовой базы для реализации соглашений о разделе продукции;

- контроль за соблюдением интересов Российской Федерации при реализации соглашений о разделе продукции;

- рассмотрение проектов договоров о распределении государственной доли произведенной продукции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Председатель Комиссии Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции руководит деятельностью Комиссии и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на нее задач.

4.3. На заседаниях Комиссии рассматривались вопросы, относящиеся к обоим проектам, о таможенном оформлении и таможенном контроле товаров, перемещаемых в рамках соглашений о разделе продукции, об участии российских предприятий в подрядных работах, о возврате ранее взысканных сумм налога на добавленную стоимость и о своевременном возврате НДС оборудования, материалов и работ российских поставщиков, о бонусе на начало освоения Первого этапа освоения Пильгун-Астохского месторождения, об участии нефтяной компании «Роснефть» и ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» в Проекте, о механизме получения технических, строительных и экологических

согласований при представлении технико-экономического обоснования строительства до завершения детальных проектно-конструкторских разработок, об освобождении от взимания налога на добавленную стоимость инвесторов, операторов, подрядчиков, поставщиков, перевозчиков при производстве работ и поставке товаров, оказании услуг при реализации Соглашений, о создании уполномоченного государственного органа (УГО) и составе совета представителей УГО по проекту «Сахалин-1».

4.4. Планом работы Комиссии определена необходимость разработки следующих нормативных актов:

- «О порядке декларации коммерческого открытия при разработке месторождений углеводородного сырья на условиях раздела продукции»;

- «Об основных условиях и требованиях при проведении конкурсов (аукционов) на право осуществления подрядных работ и оказания услуг при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «Об информационно-методическом обеспечении подготовки, согласования, экспертизы и утверждения соглашений и технических проектов разработки природных ресурсов на условиях раздела продукции»;

- «О бухгалтерском учете и отчетности при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «О формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «О составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «О порядке заключения, исполнения и государственном контроле за реализацией соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»;

- «О порядке проведения и условиях конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр с целью геологического изучения, поиска, разведки и добычи полезных ископаемых на условиях раздела продукции»;

- «О порядке страхования работ (услуг) при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «Об организации, порядке разработки, согласования, государственной экспертизы и утверждения ТЭО инвестиций в освоение участков недр на условиях раздела продукции».

4.5. Двадцать первого сентября 1999 года Комиссия под председательством Н.Е. Аксененко рассматривала вопрос о внесении существенных изменений и дополнений в утвержденные Положения:

- «О составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции» дополнительно предусматривается отнесение к возмещаемым затратам расчетных процентов, начисленных на остаток невозмещенных инвестору подлежащих возмещению на конец года затрат; отчислений в ликвидационный фонд; расходов, понесенных взаимосвязанными компаниями и компаниями - предшественниками инвестора до вступления в силу соглашения о разделе продукции, если стороны договорились об этом при подготовке соглашения;

- «О формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции» намечается внести дополнения, предусматривающие аккумуляцию средств ликвидационного на специальном счете до окончания работ по соглашениям и их хранение в кредитном учреждении, выбранном на конкурсной основе инвестором и государством.

4.6. В Правительство Российской Федерации внесены на рассмотрение Положения:

- «О порядке заключения, исполнения и государственном контроле за реализацией соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»;

- «О порядке декларации коммерческого открытия при разработке месторождений углеводородного сырья на условиях раздела продукции»;

- «О порядке проведения и условиях конкурсов (аукционов) на право

пользования участками недр с целью геологического изучения, поиска разведки и добычи полезных ископаемых на условиях раздела продукции».

4.7. В стадии подготовки и согласования в соответствующих министерствах и ведомствах находятся нормативные акты:

- «О порядке страхования работ (услуг) при реализации соглашений о разделе продукции»;

- «Об основных условиях и требованиях при проведении конкурсов (аукционов) на право осуществления подрядных работ и оказания услуг при реализации соглашений о разделе продукции».

4.8. Комиссия Правительства РФ фактически не имеет рычагов управления при реализации Соглашений по «Сахалин-1» и «Сахалин-2», так как по условиям Соглашений: «российская сторона обязана возместить любой ущерб, понесенный последней в связи с неблагоприятными изменениями в российских законах, подзаконных актах и других актах государственных органов...» (п.24f Соглашения «Сахалину-2»). В случае возникновения каких-либо споров между государством и инвестором по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и невозможности разрешения споров путем взаимных консультаций споры могут решаться в международном арбитражном суде.

4.9. На момент проверки реализации Соглашений по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» Минфином России издан Приказ от 11.08.99 № 53н «Об утверждении Указаний по отражению в бухгалтерском учете и отчетности операций при исполнении соглашений о разделе продукции». Постановлениями Правительства Российской Федерации от 03.07.99 № 740 и 08.07.99 № 741 утверждены Положения «О составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции» и «О формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции».

Данные Положения неприменимы к Соглашениям о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Для этих Соглашений единственными правовыми актами

по вопросам определения состава возмещаемых затрат, формирования и использования ликвидационного фонда являются сами утвержденные Соглашения «Сахалин-1» и «Сахалин-2» - п. 7 ст. 2 Федерального закона от 30.12.95 «О соглашениях о разделе продукции» в редакции от 07.01.99 № 19-ФЗ установлена норма, в соответствии с которой Соглашения, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями.

Кроме того, согласно п. 1.7 Положения «О составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции» при выполнении соглашений, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», применяются условия определения возмещаемых затрат и затрат, вычитаемых при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, которые установлены указанными Соглашениями.

4.10. Для подготовки новых нормативных актов и создания условий, обеспечивающих реализацию Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», Минтопэнерго России изданы приказы:

- «О своевременном и качественном выполнении заданий по подготовке предложений по внесению в законодательные и нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (от 13.02.96 г. № 28);

- «О поручении Российскому внешнеэкономическому управлению «Зарубежнефть» (далее – «РВО «Зарубежнефть»), выполнения экспертиз, анализов и других видов работ по вопросам, связанным с подготовкой и реализацией Минтопэнерго России прав и обязательств Российской Федерации по соглашениям о разделе продукции в отношении месторождений углеводородного сырья» (от 09.12.97 г. № 422);

- «Об образовании группы консультантов по вопросам совершенствования нормативно-правовой базы разработки и реализации соглашений

о разделе продукции» (от 08.10.98 г. № 327);

- «О порядке взаимодействия структурных подразделений Министерства между собой и координации их деятельности в рамках указанных соглашений с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и другими организациями» (от 10.03.98 г. № 81).

4.11. Правительство Российской Федерации Распоряжением от 08.06.96 г. № 903-р функции УГО возложило на Минтопэнерго России, которое Приказом от 24.10.96 г. №255 делегировало свои функции РВО «Зарубежнефть», которое их исполняло с октября 1996 года по ноябрь 1997 года.

4.12. В составе Минтопэнерго России создан Департамент по подготовке и реализации соглашений о разделе продукции, который руководствуется в своей деятельности «Положением о Департаменте...» (утверждено 6 марта 1998 года Минтопэнерго России).

4.13. В соответствии со ст. IV «Управление Соглашением» по проекту «Сахалин-1» Российская Федерация должна создать на острове Сахалин специальный орган государственного управления. УГО призван осуществлять права и выполнять обязательства, взятые на себя Российской Федерацией по настоящему Соглашению, и действовать от его лица для выполнения настоящего Соглашения. УГО обязан защищать интересы Российской Федерации, осуществлять наблюдение за производством работ по освоению месторождений с целью проверки их соответствия условиям Соглашения, а при выявлении таких случаев уведомлять Консорциум для своевременного их устранения.

4.14. Постановлением губернатора Сахалинской области от 30.03.94 г. № 95 в администрации области создан Департамент по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа, который координирует и контролирует деятельность по разработке, добыче и переработке углеводородного сырья на суше области и минерально-сырьевых ресурсов в районах континентального шельфа Российской Федерации, прилегающих к территории Сахалина и Курильских островов.

4.15. Департамент по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации

Сахалинской области в своей работе руководствуется «Положением о Департаменте ...», утвержденным Постановлениями губернатора Сахалинской области от 03.11.94 № 304 и от 09.12.97 № 586. Взаимодействуя с операторами Соглашений по вопросам, относящимся к компетенции области, Департамент координирует работы по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

4.16. РВО «Зарубежнефть» совместно с Департаментом по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области разработало и согласовало с Минюстом России, Минфином России и Минтопэнерго России проект Положения об уполномоченном государственном органе (который до сих пор не утвержден), разработало временный технический порядок накопления и расходования бонусных средств (утвержден в марте 1997 года), проводило анализы программ работ и смет расходов инвесторов, готовило заключения по ним и согласовывало эти документы в установленном порядке, анализировало бухгалтерскую отчетность.

Кроме этого, РВО «Зарубежнефть» готовило заключения и по другим проектам соглашений о разделе продукции на Сахалине, делало анализ состояния подготовки и условий основных соглашений о разделе продукции нефтегазовых проектов России, рассчитывала их потенциальную эффективность для экономики России, проводило работу с российскими потенциальными подрядчиками, контролировало использование российских предприятий для выполнения работ по «Сахалин-1» и «Сахалин-2», готовило и направляло инвесторам программу научно-исследовательских работ по сейсмоструктурному мониторингу акватории района разработки морских месторождений по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

4.17. Годовые сметы расходов (на 1996-1999 годы) на содержание УГО утверждались Минтопэнерго России по согласованию с Минфином России и возмещались за счет средств бонуса, перечисленного оператором Соглашения «Сахалин-1» в 1996 году.

4.18. Минтопэнерго России приказом от 03.11.97 г. №342 поручило Департаменту по подготовке и реализации соглашений о разделе продукции осуществлять контроль за соблюдением интересов Российской Федерации при реализации Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и рассматривать от имени Минтопэнерго России планы, программы работ, сметы, бюджеты и иные документы. Функции УГО

с РВО «Зарубежнефть» этим приказом были сняты.

Приказом Минтопэнерго России от 18.12.98 г. № 438 в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации по реализации Соглашений о разделе продукции был создан совет представителей УГО по Соглашению «Сахалин-1».

4.19. От Минтопэнерго России в состав совета представителей включены заместитель Министра В. З. Гарипов, руководитель Департамента по подготовке и реализации Соглашений о разделе продукции и заместитель руководителя данного Департамента И. А. Данилова От администрации Сахалинской области включены глава администрации И. П. Фахрутдинов, заместитель главы администрации В. И. Шаповал и директор Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области Г. Н. Павлова.

4.20. Работа УГО с Консорциумом до ноября 1998 года подтверждается только перепиской, в которой обсуждались проекты программ работ, смет расходов инвесторов и отчеты о выполненных работах. За весь период работы УГО имеется только один протокол его заседания от 11.12.98 г. и три протокола заседания рабочей группы УГО от 17-18 ноября 1998 года, 21 января и 28-29 апреля 1999 года.

Как показала проверка, созданный УГО не в состоянии решать вопросы по защите интересов России, так как многие контрольные функции выходят за рамки его компетентности.

Данный орган предоставил Консорциуму возможность представлять сметы расходов и годовые отчеты в укрупненных показателях, вести учет на английском языке и не проводить аудиторские проверки. (В соответствии с Соглашением «Сахалин-1» право проверки отчетов Консорциума предусмотрено приложением D раздела VI п. 6.2 данного Соглашения. В то же время согласно той же норме Соглашения «государство имеет доступ ко всем бухгалтерским документам для проведения ревизии или инспекции...» только в течение двух лет после окончания календарного года. При неиспользовании права своевременной проверки (ревизии) российской стороной возмещаемые затраты, отраженные в отчетах, считаются автоматически принятыми).

В УГО нет представителей Минфина России, федеральных налоговых органов. Отсутствие специалистов, владеющих международной практикой в области бухгалтерского учета и финансово-экономической деятельности, привело к тому, что спустя три года с даты вступления Соглашения в силу, не решены проблемы определения состава возмещаемых затрат.

4.21. Приказом Минтопэнерго России от 31 декабря 1997 года № 459 «О наблюдательном совете по реализации Соглашения «Сахалин-2» в соответствии с условиями данного Соглашения утвержден наблюдательный совет в составе 10 членов, по 5 человек с каждой стороны, и состав рабочей группы наблюдательного совета.

Основной обязанностью наблюдательного совета является рассмотрение и утверждение планов освоения и смет расходов на освоение, годовых программ работ и годовых смет.

В задачи рабочей группы входят рассмотрение отчетов и результатов выполненных работ, текущего состояния работ, планов работ на следующий год, а также подготовка проектов решений для заседаний наблюдательного совета.

Администрацию Сахалинской области в наблюдательном совете представляют губернатор (глава администрации) И. П. Фархутдинов, директор Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области Г. Н. Павлова и заместитель представителя главы администрации Сахалинской области в Москве Р. М. Тишин.

4.22. В настоящее время наблюдательный совет функционирует в составе 12 человек, среди которых 6 человек – представители российской стороны. После наступления начальной даты наблюдательный совет должен проводить заседания не реже четырех раз в год. Фактически с момента этой даты (15.06.96 г.) было проведено лишь 9 заседаний, на которых обсуждались вопросы, входящие в его компетенцию в соответствии с Соглашением о разделе продукции. (Следует отметить, что в указанном наблюдательном совете отсутствуют представители налоговых органов).

4.23. Согласно «Положению о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр», утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 132 Министерство природных ресурсов России осуществляет госгеолконтроль во взаимодействии с соответствующими федеральными органами исполнительной власти по вопросам соблюдения нормативных актов по порядку и условиям взимания платежей за пользование недрами и целевому использованию отчислений на воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов (ВМСБ).

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1997 г. № 588 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 13.08.98 № 950), Министерство природных ресурсов РФ как государственный орган управления государственным фондом недр должен осуществлять контроль за недропользователями, в том числе и при реализации соглашений раздела продукции.

На запрос Счетной палаты РФ от 22.09.99 г. №04-498 о представлении материалов по Соглашениям о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» Министерство природных ресурсов России ответило письмом от 08.10.99 г. №ВМ-23/4795 (материалы по запросу Счетной палаты РФ должны были представлены до 04.10.99 г.), в котором говорится: «Министерство природных ресурсов России материалами не располагает, поскольку в реализации соглашений о разделе продукции по указанным объектам не участвует».

Таким образом, Министерство природных ресурсов Российской Федерации не выполняет своих контрольных функций, возложенных на него Постановлением Правительства РФ от

17 мая 1997 г. № 588 «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации».

4.24. В соответствии с Инструкцией Государственной налоговой службы Российской Федерации от 16.07.95 г. № 34 «О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц» иностранные юридические лица, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств и осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации через постоянные представительства, являются плательщиками налога на прибыль.

Налогообложению должна подлежать прибыль, определяемая как разница между выручкой от реализации продукции (работ, услуг) без налога на добавленную стоимость и акцизов, других доходов и затратами, непосредственно связанными с осуществлением деятельности иностранного юридического лица в Российской Федерации.

Состав затрат, учитываемых при исчислении налога на прибыль, должен определяться в том же порядке, что и для предприятий, являющихся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации в соответствии с Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.92 г. № 552.

4.25. В нарушение Инструкции Госналогслужбы России от 16.07.95 г. № 34, Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.92 г. № 552 и п. 1 приложения А к Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2», компания «Сахалин Энерджи» включает в состав затрат все произведенные расходы, без ограничения, руководствуясь п. 4 приложения А к Соглашению, а не положениями Соглашения в части

осуществления бухгалтерского учета в соответствии с законами, подзаконными актами, другими актами государственных органов.

4.26. Согласно п. 4 приложения А «Принципы бухгалтерского учета» Соглашения «Сахалин-2» в состав затрат включаются без ограничения все затраты компании и родственных ей организаций и возмещаются путем выделения части углеводородов, выручки от реализации углеводородов и дополнительной выручки согласно п. 14 Соглашения при условии, что они были произведены в соответствии с утвержденными сметами или положениями Соглашения, дающими компании право производить затраты.

4.27. При реализации Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» отсутствует не только нормативное ограничение возмещаемых затрат и согласование с инвестором перечней возмещаемых и не возмещаемых затрат, но и утверждение годовых отчетов об исполнении программ работ и смет затрат и последующий государственный контроль за их (годовых программ и смет затрат) выполнением.

Реализованы варианты раздела продукции, ущемляющие интересы государства и снижающие поступления доходов в федеральный бюджет, что равносильно использованию в Проектах бюджетных средств, не предусмотренных Соглашениями.

4.28. На сегодня остаются нерешенными вопросы пересмотра действующих нормативных актов природоохранных органов, пограничной, таможенной и налоговой служб с учетом особенностей Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

Остались нерешенными проблемы, связанные с созданием благоприятных условий российским инвесторам в части финансирования их доли участия в Проектах, выдачей экспертных заключений, порядком возврата таможенных платежей и НДС.

4.29. В настоящее время на уровне рабочих групп обеих сторон ведутся переговоры и согласование внутреннего нормативного акта,

позволяющего снять имеющиеся разногласия в толковании таких понятий, как «возмещаемые затраты» при реализации Соглашений о разделе продукции, на которые не распространяется Постановление Правительства Российской Федерации от 03.07.99 г. № 740.

Предполагается, что готовящийся документ будет утверждаться наблюдательным советом еще до предъявления инвестором компенсационных затрат.

4.30. Процесс получения согласований по первому этапу освоения Пильтун-Астохского месторождения оказался достаточно сложным. На сегодняшний день компанией «Сахалин Энерджи» получено более 1100 различных согласований.

В частности, из общего количества (182) требующихся технических паспортов 13 касались 17-ти узлов «особо опасного» оборудования, которое компании необходимо было зарегистрировать в региональном отделении Госгортехнадзора России.

Морской производственный добывающий комплекс «Витязь» в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации относится к опасным производственным объектам и включает в себя следующие модули и сооружения: морскую стационарную ледостойкую платформу «Моликпак»; трубопровод в 2,5 километра от платформы «Моликпак» до плавучего одноякорного причала; плавучий одноякорный причал; плавучее нефтехранилище «Оха».

II. Проверка деятельности территориальных органов государственной власти Российской Федерации по Сахалинской области и Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области в сфере регулирования отношений недропользования при исполнении Соглашений о разделе продукции по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. Проверка деятельности территориальных органов государственной власти Российской Федерации по Сахалинской области в сфере регулирования отношений недропользования при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1.1. Комитет природных ресурсов по Сахалинской области (территориальное подразделение Министерства природных ресурсов Российской Федерации) в пределах своей компетенции должен выполнять функции территориального органа управления государственным фондом недр, использованием и охраной водного фонда Сахалинской области и прилегающего шельфа и в рамках проведения государственного геологического контроля обязан проверять соблюдение установленного порядка, норм и правил недропользования, методику и способы измерения добываемых объемов углеводородного сырья, в том числе и по Соглашениям о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Совместным письмом от 21 мая 1998 г. № ВЗ-6-04/295 и № АН-61/2158 «О взаимодействии государственных налоговых инспекций по субъектам Российской Федерации и территориальных (региональных) органов – МПР России» Госналогслужба России и Министерство природных ресурсов Российской Федерации предложили обеспечить максимально возможное согласование планов работы, обмен информацией между налоговыми органами и органами госгеолконтроля.

Однако Комитетом до настоящего времени совместные с налоговыми органами проверки выполнения условий Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» не проводились.

1.2. Взаимодействие Комитета природных ресурсов по Сахалинской области и администрации Сахалинской области при исполнении Соглашений осуществляется только в рамках деятельности рабочей группы наблюдательного совета по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2», в состав которой входит председатель Комитета.

1.3. За период с 1996 по 1999 год территориальным геологическим фондом по Сахалинской области зарегистрирован перечень из 14 работ в рамках реализации проекта «Сахалин-2», включающих бурение скважин, сейсморазведку, инженерно-геологические и эколого-гидрометеорологические изыскания.

В территориальный геологический фонд за этот период поступил предварительный отчет о результатах строительства оценочной скважины ПА-16, результаты каротажа в аналоговой форме по скважинам ПА-101, ПА-105, ПА-106.

2. Проверка деятельности Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области в сфере регулирования отношений недропользования при исполнении Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2»

2.1. В 1998 году Департаментом по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области была получена информация о ряде контрактов, заключенных компанией «Сахалинская Энергия» с подрядчиками в ценах, значительно превышающих действующие рыночные цены на территории Сахалинской области:

2.1.1. Компанией были заключены договоры на аренду трех квартир сроком на 3 года в г. Южно-Сахалинске площадью 285 кв. метров и 325 кв. метров по цене 6 тысяч долларов США в месяц и площадью 283 кв. метра по цене 7 тысяч долларов в месяц. При этом рыночная цена аренды 3-4-комнатной квартиры улучшенной планировки в г. Южно-Сахалинске составляет от 250 до 500 долларов в месяц, а индивидуального коттеджа - от 850 до 1150 долларов в месяц.

2.1.2. Компания «Сахалин Энерджи» арендовала сроком на 1 год 3-комнатную квартиру в поселке Смирных по цене 767 долларов США, что превысило рыночную стоимость аренды такого жилья в поселке Смирных в 15 раз.

2.1.3. Имели место аналогичные факты и по отдельным контрактам на поставку нефтепродуктов для нужд компании. Так, с ООО «Сахтрансбункер» заключен контракт на поставку 2500 тонн зимнего дизельного топлива для платформы «Моликпак» по цене 185 долларов США за тонну, у других поставщиков аналогичное топливо можно было приобрести за 150 долларов за тонну. Кроме того, с этой же организацией был заключен контракт на поставку судового газойля в объеме 3530 тонн по цене 300

долларов США для «Береговой базы снабжения в г. Холмске», у других поставщиков аналогичное топливо можно было приобрести за 210 долларов за тонну.

2.1.4. Компания «Сахалин Энерджи» подписала контракт с ОАО «Сахалинцентр девелопмент компани, Лтд.» на прекращение права аренды и других земельных прав ОАО на земельный участок площадью 0,56 га под строительство офиса компании на сумму 500 тыс. долларов США. Аналогичный контракт подписан с СП «Сфера Айока» на отказ СП от земельных прав на участок под строительство жилого поселка «Зима» на сумму 150 тысяч долларов США.

2.2. Все перечисленные в п.2.1 затраты считаются возмещаемыми. В связи с этим Департамент по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области предложил компании «Сахалин Энерджи»:

- разработать внутреннее положение и инструкцию, конкретизирующие принципы бухгалтерского учета, в том числе регламентирующие возмещаемые затраты, устанавливающие их нижние и верхние пределы;

- дать пояснения и обоснование цены и исключить из перечня возмещаемых затрат суммы, составляющие разницу между ценой контрактов (по аренде жилья и приобретению нефтепродуктов) и среднерыночной ценой, действующей в Сахалинской области;

- исключить полностью из возмещаемых затрат суммы на прекращение прав аренды на земельные участки под строительство офиса компании и жилого поселка «Зима» до представления компанией соответствующих экономических и юридических обоснований.

По ряду затронутых проблем компанией «Сахалин Энерджи» дано разъяснение о том, что большинство иностранных сотрудников компании прикомандировано к ней со стороны компаний-акционеров. У каждой компании-акционера имеется собственный набор компенсационных

выплат своим зарубежным сотрудникам на регулярной основе. Это касается вопросов выплаты персоналу, аренды жилья, площадь которого и соответствующая его оплата дифференцируются в зависимости от занимаемой должности и состава семьи, командировочных расходов и других льгот и услуг, предоставляемых иностранным сотрудникам и российским специалистам, командируемым за рубеж.

2.3. Со стороны Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области учет и контроль за добычей и реализацией продукции (нефти и газа) практически сводится лишь к ежедневному получению сводок от компании «Сахалинская Энергия», в которых отражены объемы добычи нефти, газа, воды, результаты тестирования скважин, а также ежемесячных отчетов о добыче углеводородов и прогнозе по добыче и распределению углеводородов на очередной квартал текущего года.

2.4. В ходе проверки обеспечения взаимодействия работы с федеральными органами государственного управления было установлено, что с момента начала реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» Департаментом по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области не выработано с налоговыми органами Сахалинской области ни одного совместного документа по вопросам правильности и полноты определения налогооблагаемой базы при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

2.5. В соответствии с поручением Минтопэнерго России Департамент по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области проработал материалы проверки, проведенной фирмой «Финансовые и бухгалтерские консультанты». Указанный Департамент обратил внимание руководства «Сахалин Энерджи» на то, что система бухгалтерского учета в целом и отнесение расходов по видам работ и элементам затрат ведется с нарушениями российского законодательства по бухгалтерскому учету, с отсутствием ряда первичных документов, а также с превышением принципа «достаточной целесообразности», что приводит к увеличению возмещаемых затрат.

2.6. С октября 1998 года администрация Сахалинской области ставила перед компанией

«Сахалин Энерджи» вопросы о выработке взаимоприемлемого документа по толкованию п. ст. 4 «Затраты» приложения А «Принципы бухгалтерского учета» к Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2», который способствовал бы достоверному отражению годовых смет расходов, проведению их ревизии и определению возмещаемых затрат.

III. Проверка реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», выполнении недропользователями условий данных Соглашений и законодательства Российской Федерации при освоении участков недр, учете добычи, сборе и перекачке нефти и газа

1. Реализация Соглашения «Сахалин-1» и выполнение условий данного соглашения и законодательства Российской Федерации

1.1. Численность Персонала, занятого в Проекте, по годам колеблется от 123 до 154 человек. По состоянию на июль 1999 года числится 126 человек, из них российских граждан - 57 (45,2 % всей численности). В центральном офисе в г. Хьюстоне занято 66 человек, в г. Южно-Сахалинске – 57, в г. Москве – один представитель. Офис в г. Кройдоне в 1999 году ликвидируется.

1.2. Финансирование Проекта «Сахалин-1» осуществляется в соответствии с годовыми программами работ и сметами расходов, которые составляются оператором, утверждаются рабочим комитетом Консорциума и одобряются УГО.

1.2.1. Финансирование Проекта обеспечивается каждым участником самостоятельно пропорционально своей доле участия. Оператор исходя из суммы предстоящих расходов на месяц, ежемесячно выставляет каждому участнику счет, который в течение двух недель должен быть оплачен. В случае задержки начисляется штраф из расчета Либор+6% в год. Если по истечении 30 дней после установленного срока оплаты деньги не поступят на счет оператора, участник теряет долю в полном объеме.

1.2.2. Российские инвесторы финансирование своей доли участия осуществляют в основном за счет

привлечения краткосрочных кредитов. По состоянию на 1 июля 1999 года российскими участниками инвестировано в Проект 153,4 млн. долларов США, из них 11,3 млн. долларов - собственные средства, 142,1 млн. долларов - за счет заемных средств.

С сентября 1998 года в рамках специального соглашения участников Консорциума доля акционерных обществ: «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» финансируется компаниями «Эксон» и «Содеко».

1.2.3. В ближайшее время в связи с переходом от стадии изучения недр к стадии обустройства и добычи потребность в объемах финансирования резко возрастет, и обеспечить их за счет краткосрочных кредитов станет невозможным. До 2004 года планируется провести затраты в сумме 3290 млн. долларов США, в том числе доля российских участников – 1316 млн. долларов США.

1.2.4. Стратегия финансирования доли российских участников на период геологоразведочных работ и на период обустройства была построена на привлечении долгосрочных крупномасштабных иностранных кредитов и выпуске ценных бумаг на европейском рынке. Для осуществления данной стратегии было необходимо реализовать одно из условий:

- освободиться от негативного залога¹ Мирового банка реконструкции и развития;

¹ В соответствии с «Общими условиями, применяемыми к кредитным договорам и договорам гарантии» МББР (приложение D, раздел 9.03 «Негативный залог») обязательство по негативному залогоу является обязательством по предотвращению приоритета иного внешнего долга по отношению к долгу МББР «при выделении, реализации или распределении иностранной валюты». Обязательство по негативному залогоу не означает прямых обязательств для «Роснефти» или «Сахалинморнефтегаза», но имеет отношение к Российской Федерации. В связи с тем, что обе эти компании контролируются Российской Федерацией, то их активы, права по СРП, средства на счетах в российских и иностранных банках, а также акции этих компаний, являющиеся активами их акционеров, контролируемых Российской Федерацией, согласно положению о негативном залогоу являются составной частью «государственных активов», в отношении которых может быть осуществлено обременение.

- провести приватизацию ОАО нефтяной компании «Роснефть» (далее НК «Роснефть»).

1.2.5. Непроведенная приватизация НК «Роснефть», действие негативного залога на ее активы, наложенные Международным банком реконструкции и развития и Европейским банком реконструкции и развития, а также кризис 17 августа 1998 года лишил российских участников возможности получения долгосрочных кредитов и размещения ценных бумаг на европейском рынке. Из-за действия «негативного залога» на ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф», являющихся дочерними предприятиями НК «Роснефть» (предприятия, в которых государство имеет более 50% голосующих акций, а также их дочерние предприятия, в которых материнская компания имеет более 50% акций, попадают под действие «негативного залога»), не могут оформить долгосрочный кредит и, следовательно, профинансировать Проект.

В связи с этим руководства НК «Роснефть», ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» с 1997 года неоднократно обращались в Правительство Российской Федерации с предложением о снятии «негативного залога».

1.2.6. В октябре 1998 года руководство ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» вынуждено было заключить с компаниями «Эксон» и «Содеко» «Соглашение о временной приостановке передачи доли и отсрочке платежных обязательств», согласно которому иностранные участники Проекта временно (до июля 1999 года) взяли на себя финансирование доли российских инвесторов. С июля 1999 года ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» оплачивают соответствующую текущую долю по затратам и расходам (авансовые платежи по внутреннему Соглашению инвесторов).

Данное Соглашение предусматривает передачу без какого-либо дальнейшего уведомления от компании «Эксон» и «Содеко» половины долей российских компаний-участников Соглашения в пользу

компаний «Эксон» и «Содеко». ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» при неисполнении обязательств по уплате отсроченных платежей и суммы невыполнения обязательств вместе с начисленными процентами позднее 30 сентября 1999 года немедленно передают половину своих соответствующих долей и отказываются от всех прав интересов в отношении передаваемой доли.

Срок погашения задолженности по займам, предоставленным компаниями «Эксон» и «Содеко», трижды продлевался. Российским инвесторам удалось 30 сентября 1999 года погасить долг перед компаниями «Эксон» и «Содеко» за счет привлечения краткосрочного кредита в Московском банке Сбербанка Российской Федерации. Вопрос получения долгосрочного кредита остается нерешенным.

Одновременно с подписанием «Соглашения о временной приостановке передачи доли и отсрочке платежных обязательств» российские участники начали работу по подготовке тендера для продажи части доли в Соглашении «Сахалин-1» внешнему инвестору.

1.2.7. Проект «Сахалин-1» является единственным проектом, реализуемым на условиях соглашения о разделе продукции, в котором представлены российские компании. Нефтяная компания «Роснефть» (далее - НК «Роснефть») через свои дочерние компании ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» имеет 40% доли участия. При потере российской стороной доли в Соглашении «Сахалин-1» Российская Федерация теряет возможность «внутреннего» контроля за реализацией Проекта через управление государственным пакетом акций в российских компаниях, а также будущие доходы от реализации нефти и газа, которые предполагалось получить ЗАО «Роснефть-Сахалин» и «Сахалинморнефтегаз-Шельф».

Кроме того, это может затруднить отстаивание позиций российской стороны

по привлечению к реализации Проекта российских подрядчиков, что отразится на занятости населения и экономическом развитии Сахалинской области и Дальнего Востока.

1.3. Затраты до вступления Соглашения в силу (1994 -1996 годов) составили 22,2 млн. долларов США.

В 1996 году (после вступления Соглашения в силу) –33,8 млн. долларов.

В 1997 году–160,3 млн. долларов.

В 1998 году–130,3 млн. долларов США.

Из них сумма возмещаемых затрат на 1 января 1999 года, по данным оператора за период с 1994 по 1998 год (включительно), составила 346,7 млн. долларов США.

1.4. Полное освоение Чайвинского, Одоптинского и Аркутун-Дагинского месторождений в едином комплексе должно включать шесть ледостойких платформ, восемь подводных комплексов добычи и 611 скважин.

Согласно основным технико-экономическим расчетам (далее - ТЭР) к Соглашению о разделе продукции «Сахалин-1» добыча углеводородов намечается на 2004-2005 годы, максимальный годовой уровень добычи нефти - 24 млн. тонн, добычи газа - 19,7 млрд. кубических метров.

1.5. Минимальные обязательства Консорциума по проведению работ по программе геологического изучения недр (на основе данных ТЭР к Соглашению «Сахалин-1») в соответствии со ст. XII Соглашения составляют:

- в первый контрактный год пробурить одну разведочную скважину и провести трехмерную сейсморазведку на месторождении «Аркутун-Даги» (661 кв. километр);

- во второй контрактный год пробурить одну разведочную скважину и провести трехмерную сейсморазведку на месторождении «Чайво» (179 кв. километр);

- в третий контрактный год пробурить одну разведочную скважину;

- в четвертый контрактный год пробурить одну разведочную скважину;

- в пятый контрактный год пробурить одну разведочную скважину и провести трехмерную сейсморазведку на

месторождении «Одопту» (179 квадратных километров).

1.6. В ходе проведенной проверки было проанализировано выполнение программы работ по геологическому изучению недр.

1.6.1. В отступление от ст. XII Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» пятилетняя программа работ по геологическому изучению недр была утверждена УГО только в декабре 1998 года, спустя 2,5 года после вступления соглашения в силу. После представления Консорциумом первого варианта программы она восемнадцать месяцев согласовывалась и уточнялась.

На сегодня программа предусматривает бурение девяти разведочных скважин и отработку трехмерной сейсморазведки на площади 1600 квадратных километров.

1.6.2. В 1996-1998 годах работы по реализации Соглашения «Сахалин-1» проводились по следующим годовым программам работ и сметам расходов:

- 1). Программой работ 1996 года предусматривалось бурение разведочной скважины Даги-5, проведение трехмерной сейсморазведки на площади Аркутун-Дагинского месторождения с целью оконтуривания первоочередного участка разработки (далее ПУР) в объеме 530 квадратных километров и подготовки работ 1997 года.

Скважина Даги-5 была пробурена на глубину 2500 метров. Программа бурения скважины завершена 14 октября 1996 года. В скважине проведен полный комплекс геофизических исследований и отбор керн. Результаты анализов керн указали на благоприятное качество коллекторов.

В нарушение программы работ 1996 года из-за поздних сроков начала бурения скважины не проводилось испытание ее на продуктивность, не была спущена эксплуатационная колонна. В настоящее время скважина находится в консервации, в ожидании ликвидации.

- 2) В соответствии с программой работ на 1997 год планировалось бурение трех скважин: Даги-6, Даги-7 и Даги-8, а также проведение испытания одной из них с

целью подготовки запасов для разработки с первой платформы по схеме полного освоения Аркутун-Дагинского месторождения, а также подтверждения углеводородных контактов и определения характеристики коллекторов.

Скважина Даги-6, начатая бурением 15 июня, пробурена до глубины 2500 метров и вскрыла водоносные пласты выше глубин, определенных по скважине Даги-5. Результаты бурения скважины снизили потенциальные запасы на месторождении, выяснилось, что месторождение «Аркутун-Даги» состоит из двух обособленных гидродинамических систем.

Скважина Даги-8, начатая бурением 18 июля, была пробурена до глубины 2500 метров. В скважине проведены испытания в колонне XXVI и XXIII пластов, из которых получены притоки нефти с максимальным дебитом до 300-450 тонн в сутки. Скважина вскрыла скопления нефти во всех перспективных коллекторских интервалах и, с целью возможных будущих испытаний, законсервирована.

Скважина Даги-7, начатая бурением 2 сентября, пробурена до глубины 2616 метров. Результаты геофизических исследований указывают на то, что в скважине газонефтяные контакты не вскрыты и нефтяные залежи основных пластов простираются далее по восстанию пластов. Из-за позднего начала бурения скважина не испытана. Спущена и зацементирована 7-дюймовая обсадная колонна, и скважина была законсервирована.

Трехмерная сейсморазведка отработана на оставшейся части Аркутун-Дагинского месторождения (350 квадратных километров), которая не была охвачена в 1996 году, и на Чайвинском месторождении (245 квадратных километров). По восточной части месторождения «Аркутун-Даги» выполнена интерпретация сейсморазведочных материалов с целью определения наличия промышленных эффективных толщин. Первоначальные результаты указывают на сложное литостратиграфическое строение

месторождения с многочисленными разломами.

В дальнейшем оператор отказался от проведения испытаний скважин Даги-8 и Даги-7, ссылаясь на то, что их результаты не повлияют на разработку первоочередного участка разработки. УГО настаивает на испытании скважины Даги-7, так как отсутствие этих результатов может отрицательно повлиять на подсчет и защиту запасов углеводородов в Государственной комиссии запасов Министерства природных ресурсов Российской Федерации на дальнейшие планы освоения месторождения.

По восточной части месторождения «Аркутун-Даги» выполнена интерпретация сейсморазведочных материалов с целью определения наличия промышленных эффективных толщин. Отработана трехмерная сейсморазведка на оставшейся части Аркутун-Дагинского месторождения, которая не была проведена на Чайвинском месторождении в 1996 году.

Фактически в 1997 году израсходовано 160321 тыс. долларов США, или 87,7% предусмотренных средств (182740 тыс. долларов США). На изучение коллекторов израсходовано средств на 121,9 % больше намеченного, перерасход - 414 тыс. долларов США. Остальные статьи сметы недоиспользованы. На проведение геологических работ освоено только 82,8% предусмотренных сметой средств, на проведение буровых работ - 89,7%, на проектирование сооружений - 79,4%, на метео-океанологические исследования - 96,5%, на охрану окружающей среды - 86,1%, на управленческие затраты - 97,5%.

3) В 1998 году планировалось бурение двух скважин Даги-15 и Даги-13 для дальнейшего оконтуривания месторождения и вскрытия глубокозалегающих поисковых объектов в нефтяных оторочках и газовых шапках.

Скважина Даги-15 была пробурена до глубины 2472 метра, планировалось - на 2600 метров с дальнейшим углублением до 4500 метров в 1999 году. В результате проведенных работ получены притоки нефти дебитом 150

тонн/сутки, газа - 595 тыс. м. куб./сутки, и конденсата - 31 тонна в сутки. Предполагается общее снижение начальных геологических запасов нефти на 5-10% и увеличение начальных геологических запасов газа.

Скважина Даги-13 была пробурена с целью изучения перспективности юго-восточной части месторождения по глубоким горизонтам. В ходе бурения от вертикального ствола был забурен боковой ствол, глубиной 3863 метра, с целью вскрытия полной высоты газовой залежи XXVII пласта и проведено его испытание. Из верхней части пласта получен приток газа с дебитом 450 тыс. куб. м/сутки и конденсата 60 тонн/сутки. По результатам бурения скважины Даги-13 снизились запасы газа.

Оператором Проекта по Аркутун-Дагинскому месторождению геологические запасы углеводородов до бурения скважин Даги-15 и Даги-13 оценивались по нефти – 635 млн. тонн и по газу – 204 млрд. куб. метров. По результатам их бурения ожидается снижение запасов нефти и газа на 5-10 процентов.

В нарушение программы работ 1997 и 1998 годов (из-за задержек со стороны оператора, связанных с получением разрешений на бурение) не проведена расконсервация и испытание скважин Даги-7 и Даги-8, что может отрицательно повлиять на подсчет и защиту запасов углеводородов ГКЗ и на дальнейшие планы освоения месторождения проекта «Сахалин-1».

Фактически в 1998 году израсходовано 130274 тыс. долларов США, или 72,9 % предусмотренных средств (178762 тыс. долларов США).

Все статьи сметы недоиспользованы. На проведение геологических работ освоено только 66,8 %, на проведение буровых работ - 99,0 %, на проектирование сооружений – 73,6 %, на изучение месторождений - 42,2 %, на метео-океанологические исследования - 68,8 %, на охрану окружающей среды – 56,3 %, на управленческие затраты - 85,5 %.

4) Программой работ и сметой расходов в 1999 году, утвержденной УГО в декабре 1998 года, планировалось бурение скважины «Чайво-6» глубиной 4000 метров.

Смета расходов на 1999 год утверждена УГО в разрезе пятилетней программы изучения недр в сумме 111685 тыс. долларов США, в ходе реализации сметы была уточнена и в настоящее время согласована в объеме 95667 тыс. долларов США, что на 16018 тыс. долларов США меньше предусмотренного ранее. На треть сокращено финансирование геологических работ, на 45,4% уменьшился объем буровых работ, на 41,2% - по проектам на острове Сахалин.

Фактически освоено в первом полугодии только 28529 тыс. долларов США, или 29,8% предусмотренных средств уточненной годовой сметы, причем из использованных средств 46,7% составили расходы на управление.

1.6.3. Анализ выполнения программы работ по геологическому изучению недр за 1996-1999 годы позволяет сделать вывод, что, основное внимание Консорциума было уделено проведению работ по подготовке запасов Аркутун-Дагинского месторождения. Была проведена доразведка данного месторождения с целью подтверждения его запасов и уточнения модели разработки. Выполненная программа работ на Дагинском участке подтвердила промышленную нефтегазоносность отложений вскрытого скважинами разреза.

1.7. Изменений в объемах запасов углеводородного сырья по Проекту в 1996-1999 года практически не произошло.

Геологические запасы нефти (с конденсатом) по проведенной переоценке находятся на уровне оцененных в 1992 году запасов (570 млн. тонн), а запасы газа увеличились до 150 млрд. куб. метров вместо 133 млрд. куб. метров, определенных в 1992 году.

1.8. Оператор Соглашения не обеспечил выполнение своих обязательств по

безусловному выполнению программы работ геологического изучения недр:

- не в полном объеме выполнил годовые программы работ (1996, 1997 и 1998 годы) в период геологического изучения недр не смотря на неоднократные требования УГО;

- не выполнил в 1999 году работы, связанные с углублением скважины Даги-15 до 4500 метров, вследствие чего до сих пор не оценены перспективы нефтегазоносности глубоких горизонтов месторождения «Аркутун-Даги»;

- сорвал выполнение программы работ 1999 года по бурению скважины «Чайво-6».

1.9. В марте 1999 года Консорциумом в одностороннем порядке принято решение уменьшить глубину бурения скважины до 3000 метров. С целью оценки потенциальных запасов глубоких перспективных пластов УГО настаивал на бурении скважины «Чайво-6» в соответствии с утвержденной в 1998 г. программой работ (глубиной 4000 метров) и не согласился с предложенной Консорциумом ее корректировкой.

В январе 1999 года оператор Соглашения «Сахалин-1» представил в Госкомэкологии России проектные материалы на бурение скважины «Чайво-6» для проведения Государственной экологической экспертизы. Консорциум настаивал на проведении буровых работ на данном месторождении в территориальном море Российской Федерации со сбросом отработанных буровых растворов и шлама в морскую среду, мотивируя тем, что сброс низкотоксичного бурового раствора на водной основе и шлама в морскую среду, является обычной, обоснованной с экологической точки зрения и принятой во всем мире практикой.

Однако это противоречит природоохранительному законодательству Российской Федерации, так как сброс бурового раствора и шлама в морскую среду запрещен статьями 34 и 37 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Для решения спорного вопроса о сбросе бурового раствора и шлама в морскую среду при бурении скважины «Чайво-6» по инициативе Минтопэнерго России 5 февраля 1999 года было проведено совещание у Председателя Госкомэкологии России и создана межведомственная рабочая группа из представителей Минтопэнерго России, Госкомэкологии России, Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Госкомрыболовства России и компании «Роснефть». Рабочая группа, учитывая результаты научных исследований, принимая во внимание несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей освоение морских углеводородных ресурсов, выработала заключение и подготовила проект распоряжения Правительства Российской Федерации о возможности проведения в порядке исключения работ по бурению скважины «Чайво-6». Выданное заключение предусматривает бурение скважины «Чайво-6» со сбросом бурового раствора и шлама в морскую среду, при условии выполнения установленного регламента и требований к составу сброса сточных вод и отходов, а также строгого контроля со стороны природоохранительных органов.

Министерством природных ресурсов Российской Федерации оператору Проекта была выдана лицензия на водопользование (№00008 от 16.05.99 г. на срок действия до 01.01.2000 г.), в которой определен регламент сброса в морскую воду бурового раствора и шлама, а также разрешение на бурение. Однако данные документы могли вступить в силу только при наличии положительного заключения Государственной экологической экспертизы. Госкомэкологией России 26 мая 1999 года утверждено отрицательное заключение Государственной экологической экспертизы, которое исключило возможность проведения буровых работ.

Подготовленный проект Распоряжения, согласованный всеми перечисленными министерствами и ведомствами, был

отклонен Правительством Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации совместно с Минтопэнерго России вторично подготовило и направило в Правительство Российской Федерации новый проект Распоряжения Правительства «О введении временного регламента работ по разведке морских нефтегазовых месторождений в пределах территориального моря и континентального шельфа Дальнего Востока России». Данное Распоряжение Правительство Российской Федерации подписало 15 июля 1999 года за №1131-р.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации 20 июля 1999 года выдало компании «Эксон» повторные условия пользования водным объектом (разрешение на бурение).

Однако и после этого оператором Проекта бурение скважины «Чайво-6» начато не было. Оператор настаивал на том, чтобы Госкомэкологией России был издан приказ, который не требует проведения отдельной Государственной экологической экспертизы при бурении оценочной скважины «Чайво-6», что противоречит российскому природоохранному законодательству.

Следует отметить, что компания «Эксон», получив 26 мая 1999 года отрицательное заключение Государственной экологической экспертизы, вместо поиска взаимоприемлемых вариантов решения проблемы переложила всю ответственность по реализации проекта «Сахалин-1» на российскую сторону, что противоречит п. 30.1 ст. XXX Соглашения о разделе продукции, так как сложившуюся ситуацию оператор обязан был «либо разумно предвидеть, либо избежать с помощью разумных мер», а этого сделано не было.

Оператор Проекта в конце июля 1999 года уведомил УГО о возможном возникновении обстоятельств форс-мажора, в связи с отсутствием положительного заключения Государственной экологической

экспертизы на бурение скважины «Чайво-6» и о намерении демобилизации бурового оборудования.

Невыполнение программы работ 1999 года по бурению скважины «Чайво-6» может привести к тому, что оператором Проекта не будет представлен отчет по подсчету запасов углеводородов месторождения «Чайво» в Государственную комиссию запасов Министерства природных ресурсов Российской Федерации, что приведет к продлению периода геологического изучения недр, увеличению затрат по реализации Проекта, в том числе и непроизводительных возмещаемых затрат.

Участники Консорциума ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и ЗАО «Роснефть-Сахалин» в августе 1999 года обратились к президенту Консорциума о созыве внеочередного заседания рабочего комитета для прояснения ряда вопросов, связанных с бурением скважины «Чайво-6».

Внеочередное заседание рабочего комитета Консорциума проведено 22 сентября 1999 года в г. Хьюстоне. На нем не были приняты окончательные решения по поставленным вопросам и их обсуждение перенесено на очередное заседание рабочего комитета в г. Москве.

С учетом невыполненных работ по бурению скважины «Чайво-6» необходимо скорректировать смету затрат 1999 года в части возмещаемых затрат.

1.10. Анализ исполнения смет расходов за период с 1996 года по первое полугодие 1999 года свидетельствует о том, что:

1.10.1. Утвержденные УГО сметы расходов ежегодно не осваиваются. Так, смета расходов 1996 года использована на 86,3 %, 1997 года – на 87,7 %, 1998 года – на 72,9 %, уточненная годовая смета 1999 года за первое полугодие использована только на 29,8%. Причем, если затраты «на управление» освоены на 100 % в 1996 году, на 97,5 % - в 1997 году, на 85,5% - в 1998 году и на 34,1 % - в первом полугодии 1999 года, то по статье «охрана окружающей

среды» освоение средств составило соответственно - 83,5; 86,1; 56,3; 15,5 %, «геологические работы» - 68,3; 82,8; 66,8 и 44,6 %, «проекты на острове Сахалин» в 1996 году не планировались, в 1997 году освоено -17,5 %; в 1998 году - 18,9 и в первом полугодии 1999 года - 56,0 процентов;

1.10.2. Отчеты об исполнении смет расходов по освоению месторождений оператором представляются в укрупненных показателях, а разбивка статей сметы - в формате, согласованном оператором с российской стороной. Смету расходов, представленную в таком формате, проанализировать по основным направлениям, предложенным программой проверки, не представляется возможным.

Так, для утверждения сметы расходов оператор Проекта представляет разбивку геологических работ на исследовательские, полевые и прочие работы, а после согласования в представленных отчетах смета расходов по этим работам показывается одной строкой, без разбивки на составляющие. В 1998 году была представлена на утверждение смета геологических работ на сумму 10200 тыс. долларов США, в том числе на геолого-геофизические исследовательские работы на 6400 тыс. долларов США, на полевые - 3600 тыс. долларов США, на прочие - 200 тыс. долларов США, а в отчете показана утвержденная в целом сумма сметы расходов геологических работ 9575 тыс. долларов США без разбивки. Такое же положение и по другим статьям сметы.

1.10.3. В фактических затратах, освоенных за период с 1996 по первое полугодие 1999 года, наибольший удельный вес приходится на буровые работы - 38,5 %, расходы на управление составили - 27,6 %, проектирование сооружений -10,8 %, геологические работы - 10,4 %, метео-океанологические исследования и охрана окружающей среды - по 3,6 % каждый, проекты на острове Сахалин - 2,9 %, материально-техническое обеспечение - 1,1%, изучение коллекторов - 0,7%, обустройство

месторождений и прочие расходы - по 0,4 % каждая.

1.10.4. Статья расходов «проекты на острове Сахалин» включает работы по предоставлению материально-технического обеспечения программы проведения буровых работ и работ по созданию инфраструктуры на острове Сахалин, затраты на телекоммуникационное обеспечение, оплату услуг вертолетов и авиации за воздушные перевозки при проведении работ на острове.

1.10.5. Статья расходов «на изучение коллекторов» включает оценку пластовых размеров, подготовку и прогонку моделей разработки пластов, оценку извлекаемых запасов углеводородов и норм добычи по скважинам, а также исследование рынков сбыта газа.

1.10.6. Статья расходов «на метео-океанологические (геотехнические) исследования» включает работы по сбору и обработке данных по физическим параметрам природной среды шельфа и суши острова Сахалин для разработки соответствующих критериев проектирования.

1.10.7. Статья расходов «на проектирование сооружений» включает выполнение исследований по проектированию с целью оценки различных вариантов разработки и выбора наиболее целесообразной и рентабельной схемы освоения для месторождений «Чайво», «Аркутун-Даги» и «Одопту».

1.10.8. Статья расходов «на обустройство месторождений» включает работы по проведению исследований и оценок с целью подготовки концептуальных схем разработки месторождений. Работы по социальной инфраструктуре включают строительство жилья для проживания иностранных и российских специалистов, комплекс офисов для обеспечения постоянных полевых работ.

1.10.9. Статья расходов «по охране окружающей среды» включает программы работ по обеспечению экологической и нормативно-правового режима для получения разрешений на проведение программы буровых работ.

1.10.10. Управленческие расходы персонала включают административный, технический, инженерный и рабочий состав, занимающий постоянные должности, связанные с выполнением работ по Проекту.

Затраты на управление состоят из расходов на персонал Проекта, административных расходов оператора и косвенных затрат.

Анализ расходов, сделанный по данным, имеющимся в ежегодных отчетах оператора, показал, что большую часть управленческих затрат составляют расходы на персонал Проекта. В 1996 году эти расходы составили 80,1 %, в 1997 году – 91,5 %, в 1998 году – 92,9 %, в 1999 году – 95,5 процента.

Структура расходов на Персонал Проекта (по данным за 1997- первое полугодие 1999 года) следующая: заработная плата составляет 44,2 %, командировочные расходы – 9,9 %, обработка данных и связь – 6,8 %, расходы на перевод – 1,8 %, прочие расходы офиса – 30,0 % от общих затрат на управление. Кроме этого, в затраты на управление входят расходы на организацию совещаний – 0,8 %, страхование – 0,6 %, финансовую и юридическую поддержку, обучение российских кадров и прочее – 5,9 процентов.

Удельный вес отдельных статей затрат по годам колеблется. Так, заработная плата в управленческих расходах составила в 1997 году 35,2 %, в 1998 - 50,3 %, в первом полугодии 1999 года - 53,3 %, командировочные расходы - 11,1 %, 9,14 и 8,5 % соответственно.

Входящие в управленческие расходы косвенные затраты колеблются по годам от 11 до 3 % от всех расходов управления, административные расходы оператора - от 7,9 до 0,8 %.

Косвенные затраты – это расходы, совершаемые за пределами Сахалинской области на услуги по управленческой и кадровой поддержке Проекта.

Административные расходы оператора – это затраты на организацию технических совещаний участников Соглашения, страхование, юридическая и финансовая поддержка, поездки и встречи генерального директора.

1.10.11. За период с 1997 по 1 июля 1999 года сумма средств, израсходованных на страхование, составила 551 тыс. долларов США (данные за 1996 год в отчете проставлены общей суммой, без выделения в управленческих затратах страхования).

Оператор осуществляет ежегодное страхование проекта «Сахалин-1» по следующим видам страхового покрытия деятельности Консорциума:

- «ответственность третьей стороны»;
- «управление скважинами» - основное покрытие и дополнительное;
- «грузы».

Страховой полис «ответственность третьей стороны» охватывает любые работы, выполняемые оператором как на суше, так и на море, включая складские помещения в порту города Корсаков и в офисе в городе Южно-Сахалинске.

Страховой полис «управление скважинами» включает работы, выполняемые в рамках программы морского бурения и других видов затрат, включая затраты, связанные с утечкой нефти и ликвидацией последствий загрязнения окружающей среды, продолжительным перебуриванием, подземным управлением скважинами и восстановительными работами.

Страховой полис «грузы» обеспечивает покрытие всех перевозок бурового оборудования и материалов, мебели и прочих товаров, включая процесс их погрузки и разгрузки, в случае, если будет признано, что Консорциум несет финансовую ответственность за какой-либо ущерб.

Страхование осуществляют следующие компании с долей участия:

Таблица 1 (в процентах)

Наименование страховых компаний	Ответственность третьей стороны	Управление скважинами	Грузы
RUS-AIG (российско-американские страховые компании)	0,1	0,1	0
LONDON (английские страховые компании)	39,9	0	0
TM&F (японские страховые компании)	30,0	30,0	30,0
ANCON (дочернее предприятие компании «Эксон»)	30,0	5,0	0
GENERAL-ACCIDENT & VRS COS	0	64,9	0
LLOYDS (английские страховые компании)	0	0	70,0
ИТОГО:	100	100	100

Следует отметить, что УГО в 1998 и 1999 годах не запрашивал у оператора информацию о состоянии дел по страхованию проекта «Сахалин-1».

1.11. В обсуждении программ работ и смет расходов непосредственное участие принимают Департамент по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области, Департамент по подготовке и реализации соглашений о разделе продукции и другие структуры Минтопэнерго России, РВО «Зарубежнефть», привлекаются также специалисты других министерств и ведомств.

1.12. УГО анализирует исполнение смет расходов по укрупненным показателям, информацией по отдельным видам и элементам затрат не располагает, поэтому проанализировать более детально исполнение сметы расходов в разрезе статей в ходе проведения проверки не представлялось возможным.

1.13. Как показала проверка, УГО вел переписку с оператором Проекта по представлению отчетов в определенной форме, детализации затрат и отнесению их к возмещаемым затратам, указывал на отсутствие аудита годовых отчетов. Однако законные требования УГО оператором Проекта до настоящего момента не исполняются.

2. Проверка состояния реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-2», выполнения недропользователями условий данного Соглашения и законодательства Российской Федерации при освоении участков недр, учете добычи, сборе и перекачке нефти и газа

2.1. Общая численность сотрудников персонала компании «Сахалин Энерджи» по состоянию на 1 июля 1999 года составляла 337 человек, из них 248 человек, или 74 %, являются российскими гражданами, работающими на постоянной основе и подписавшими трудовой договор с компанией. Из числа российских

сотрудников на технических должностях занято 104 человека, на инженерных – 79 и на руководящих – 12 человек.

Общее количество российских специалистов, работающих на прямых договорах подряда, а также занятых у основных подрядчиков компании «Сахалин Энерджи» составило около 1000 человек, или почти 60 % от общего числа, занятых в реализации Проекта.

В соответствии с программами по подготовке и повышению квалификации кадров за период с июля 1996 года по июль 1999 года прошли курс обучения 1344 человека, в том числе в 1998 году – 689 человек и в первом полугодии 1999 года – 562 человека, на что израсходовано 664 тыс. долларов США.

2.2. Финансирование работ по Соглашению «Сахалин-2» осуществляется акционерами компании «Сахалин Энерджи», а также за счет привлеченных иностранных кредитов.

2.2.1. В соответствии с отчетом компании «Сахалин Энерджи» от 5 июня 1999 г. для реализации Проекта «Сахалин-2» потребуется 5,093 млрд. долларов США. Затраты на освоение Пильтун-Астохского месторождения по первому этапу инвестиций, согласно утвержденной наблюдательным советом сметы расходов, должны составить 660 млн. долларов.

2.2.2. Для финансирования первого этапа освоения Пильтун-Астохского месторождения Европейский Банк Реконструкции и Развития, Корпорация для частных инвестиций за рубежом (ОПИК) и Экспортно-импортный банк Японии (Джексим) согласованно предоставили компании «Сахалин Энерджи» кредит в сумме 348 млн. долларов США, что составляет 50,3% сметы расходов на освоение. Кредит был получен сроком на 10 лет по средней ставке ЛИБОР + 2,125% годовых (до завершения Проекта) и по средней ставке ЛИБОР + 3,292% годовых (по завершении Проекта). Кредитование осуществлялось под обеспечение гарантий спонсоров (до завершения проекта), а также под предоставляемое кредиторам обременение на все движимое и недвижимое имущество компании «Сахалин Энерджи», включая

права по Соглашению о разделе продукции и страховые полисы.

Наблюдательный совет был поставлен в известность только после подписания всех документов на кредит (протокол заседания наблюдательного совета от 23 апреля 1997 г.), что является прямым нарушением ст. 11 (а) Соглашения.

2.2.3. Поставщиком финансовых услуг была назначена родственная организация компания-учредитель – «Мицуи Сахалин Девелопмент Компани Лтд».

2.2.4. Общий объем капитальных вложений по проекту «Сахалин-2» оценивается до 10 млрд. долларов США.

2.3. Работы по геологическому доизучению Пильтун-Астохского месторождения и реализация первого этапа его освоения по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи» начала после объявления начальной даты (15.06.96 г.) Соглашения и даты начала первого этапа освоения (31.12.97 г.) данного месторождения.

Период доизучения по Пильтун-Астохскому лицензионному участку в соответствии с Соглашением «Сахалин-2» (п. п. 7(а) и 8(а)) установлен продолжительностью в 24 месяца и по Лунскому лицензионному участку - 36 месяцев.

2.4. Общие планы разработки Пильтун-Астохского и Лунского месторождений основаны на получении первой нефти Пильтун-Астохского месторождения в середине 1999 г., достижении круглогодичной добычи нефти к концу 2003 года и начале поставок газа Лунского месторождения в виде сжиженного природного газа в середине 2005 года.

2.4.1. В программах работ по освоению Пильтун-Астохского и Лунского месторождений сформулированы основные задачи и цели и предусмотрены следующие направления деятельности:

- по Пильтун-Астохскому месторождению - работы по оценке месторождения, работы по изучению месторождения, работы до начала освоения месторождения, первый этап освоения месторождения (Астохская площадь), полное освоение месторождения, транспортировка и переработка продукции.

- по Лунскому месторождению - работы по оценке месторождения, работы по изучению месторождения, освоение месторождения, транспортировка и переработка продукции.

2.4.2. Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых Минприроды России и Центральная комиссия по разработке нефтяных и нефтегазовых месторождений Минтопэнерго России признали Астохский участок месторождения подготовленным к освоению и в соответствии с Соглашением «Сахалин-2» по нему была объявлена дата начала освоения 31 декабря 1997 года. На данном участке намечается пробурить 14 скважин.

В сентябре 1998 года на Астохском участке месторождения была установлена морская эксплуатационная ледостойкая платформа «Моликпак», с которой забиты восемь колонн 30-дюймовых направляющих труб. В 1998-1999 годах с платформы «Моликпак» проведено бурение и освоение эксплуатационных скважин ПА-101, ПА-103, ПА-105 и ПА-106.

Ввод в эксплуатацию данного участка Пильтун-Астохского месторождения позволит по расчетам компании «Сахалин Энерджи» добыть нефти: во втором полугодии 1999 года - 1 млн. тонн; в 2000 году - 2,2 млн. тонн; в 2001 году - 2,3 млн. тонн; в 2002 году - 1,9 млн. тонн; в 2003 году - 1,6 млн. тонн.

На Пильтунском участке программой на 1999 год предусматривается бурение скважины ПА-17 (должна была быть пробурена еще в 1998 году), что явилось одним из факторов переноса срока представления плана полного освоения Пильтун-Астохского месторождения, который резолюцией наблюдательного совета № SB/97/05 от 25 июня 1997 года был определен 15 июня 1999 года.

С вводом в эксплуатацию новых платформ и нефтегазопроводов добыча нефти и газа должна возрасти и составить по двум месторождениям максимально к 2004 году 9 млн. тонн нефти и к 2010 году - 15 млрд. кубических метров газа.

За весь период эксплуатации месторождения намечается добыть 94 млн. тонн нефти и конденсата и 310 млрд. кубометров газа.

2.4.3. Для уточнения глубины залегания пластов, выявления разломов, определения амплитуд сейсмических колебаний и направления русла месторождения, литологического состава пластов и петрофизических данных, испытания скважин на длительность и дебит притока нефти компанией «Сахалин Энерджи» на указанных месторождениях в 1997 году выполнена трехмерная сейсморазведка на площади 1330 квадратных километров, на Пильтун-Астохском месторождении в 1998 году пробурена разведочная скважина ПА-16 глубиной 2480 метров при проектной глубине 3200 метров. Проведено 3 испытания испытателем пластов на бурильных трубах, получены промышленные притоки нефти. Была продолжена обработка с последующей интерпретацией данных трехмерной сейсморазведки для создания расчетной модели месторождения.

2.4.4. Базируясь на предварительных данных обработки и интерпретации трехмерной сейсморазведки, данных бурения и испытания разведочной скважины ПА-16, компания «Сахалин Энерджи» полагает, что геологическое строение Пильтун-Астохского месторождения более сложное, чем оценивалось ранее, геологические запасы нефти требуют своего уточнения, продуктивность скважины ПА-16, а также коллекторские свойства пласта оказались ниже, чем принималось ранее в расчетах. Все это требует проведения работ по доизучению месторождения.

2.4.5. Компания «Сахалин Энерджи», признавая необходимость изучения невоскрятых ранее глубоких горизонтов, уточнения коллекторских свойств и продуктивности пластов на Пильтунском участке по решению наблюдательного совета, переносит решение этих задач на 2000 – 2001 годы. В связи с этим компания предлагает концепцию поэтапного освоения Пильтун-Астохского месторождения и, исходя из этой концепции, разрабатывает документацию по освоению отдельных участков, а не месторождения в целом. Это может привести к переносу срока освоения месторождения в целом на более отдаленный период, вплоть до несвоевременного вовлечения в разработку отдельных блоков на Пильтунском участке. Российская сторона данную концепцию не поддержала и на заседании наблюдательного совета 8 июня 1999 года потребовала представить план полного освоения всех участков Пильтун-Астохского месторождения в 2001 году (резолюция № SB/99/02).

2.4.6. Работы по Лунскому месторождению находятся в стадии подготовки плана освоения, предусматривающего начало поставок сжиженного природного газа в 2005 году. Первоначальный срок представления плана был определен 15 июня 1999 года. В течение периода изучения с начальной даты (15.06.96 г.) до даты окончания периода изучения (15.06.99 г.) компания «Сахалин Энерджи» не смогла полностью выполнить программу изучения Лунского лицензионного участка в части определения внутренних и экспортных рынков сбыта газа.

Подготовка плана освоения ставится в зависимость от успехов в области маркетинга и организации финансирования Проекта. Компания считает, что рынок экспорта газа на сегодняшний день не сформирован из-за кризисных явлений в странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

Неопределенность в решении вопросов потребителей газа не позволяет завершить подготовку плана освоения и других документов, предусмотренных Соглашением о разделе продукции «Сахалин-2», с тем чтобы объявить согласно процедуре, установленной в Соглашении, дату начала освоения Лунского месторождения.

2.4.7. Наблюдательный совет на заседании 8 июня 1999 года (резолюция № SB/99/03) с учетом состояния дел по маркетингу продлил период изучения Лунского лицензионного участка на 24

месяца (до 15 июня 2001 г.) в соответствии со ст. 8 (с) Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2». При этом компания «Сахалин Энерджи» обязуется представить к указанному сроку все необходимые документы, перечисленные в Соглашении, для объявления даты начала освоения Лунского месторождения и проведения работ по подготовке месторождения к промышленному освоению. Таким образом, продление срока представления плана освоения Лунского лицензионного участка может отодвинуть начало добычи газа на месторождении до 2007 года.

2.4.8. Для транспортировки нефти планируется использовать танкеры грузоподъемностью от 80 тыс. тонн до 100 тыс. тонн. В соответствии с п. 14 («Использование и распределение углеводородов») Соглашения «Сахалин-2» суммарный объем углеводородов, добываемых на лицензионных участках, замеряется у фланца на выходе берегового технологического комплекса.

В перспективе запланировано построить около 800 километров подводных и наземных нефтегазопроводов. Наземный газопровод протянется с севера на юг почти через весь остров Сахалин, что создаст базу для развития энергетической инфраструктуры острова. Кроме этого, будет построен береговой технологический комплекс для подготовки к транспортировке нефти и газа, две компрессорных станции, завод по производству сжиженного газа, нефтяной и газовый терминалы для отгрузки жидких углеводородов. Наряду с этим будут сооружаться ряд вспомогательных строительных объектов, жилой поселок в городе Южно-Сахалинске и другие объекты.

Проведенная специализированной организацией экспертиза проектных решений позволила сделать вывод, что данные решения и применяемое оборудование соответствуют принятым в Российской Федерации нормативам к аналогичным сооружениям, что явилось основанием для Госгортехнадзора России выдать разрешение на его эксплуатацию.

В целом компания «Сахалин Энерджи» предусматривает создать основу для полномасштабной разработки Пильтун-Астохского лицензионного участка в комплексе с разработкой Лунского лицензионного участка и месторождений других проектов.

Рассматривается вопрос о создании основных объектов совместной инфраструктуры с участниками Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Все предыдущие обсуждения по этому вопросу пока не

дали положительных результатов. Отсутствие соответствующих договоренностей между инвесторами приводит к параллельным исследованиям по нефтепроводам, терминалам, по морскому трубопроводу вдоль восточного побережья острова и т.д.

В условиях Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» затраты на реализацию государственной продукции перекладываются на плечи государства. Для ее реализации необходимо будет либо выбирать по конкурсу, либо создавать специализированную коммерческую структуру, что также требует дополнительных затрат. В ряде зарубежных стран этим занимается национальная (государственная) компания.

2.5. Наблюдательный совет рассмотрел трехлетний отчет компании «Сахалин Энерджи» о ходе выполнения работ на Пильтун-Астохском лицензионном участке. В связи с отсутствием необходимой нормативной базы, сложностями геологического изучения, резким падением цен на нефть в этот период совет счел целесообразным перенести представление удовлетворяющего стороны экономически обоснованного плана полного освоения Пильтун-Астохского месторождения на 15 июня 2001 года (резолюция № SB/99/02 от 08.06.99 г.), что не противоречит условиям Соглашения о разделе продукции.

2.6. Годовая программа работ и годовая смета на работы, предлагаемые компанией «Сахалин Энерджи» к выполнению Проекта, должны согласно условиям Соглашения представляться компанией наблюдательному совету не позднее 15 сентября каждого финансового года.

Предварительная годовая программа работ и годовая смета согласно п. 10 (а) Соглашения «Сахалин-2» должны составляться на основе плана освоения и сметы расходов на освоение.

2.6.1. Программы работ и сметы расходов за период с 31.03.92 г. по 30.06.96 г. (до начальной даты) не утверждались - с момента создания наблюдательного совета (сентябрь 1994 года), первое его заседание было проведено лишь 24 июля 1996 года.

Затраты за этот период, представленные инвестором наблюдательному совету, составили 124801 тыс. долларов США, в том числе: до подписания Соглашения - 87598 тыс. долларов США и после подписания Соглашения о разделе продукции - 37203 тыс. долларов США. Согласование этих затрат с наблюдательным советом и их утверждение не проводилось.

Программа работ на второе полугодие 1996 года утверждена на первом заседании

наблюдательного совета 24.07.96 г. (резолюция № SB/96/02) в сумме 63154,9 тыс. долларов США, тогда же (резолюция № SB/96/01) было поддержано предложение компании «Сахалин Энерджи» по освоению Пильтун-Астохского месторождения, основанное на концепции поэтапного освоения месторождения.

Увеличение сметы на второе полугодие 1996 года на сумму 2800 тыс. долларов, а также программа работ и смета расходов на 1997 год в сумме 130319 тыс. долларов США утверждены 20.11.96 г. (резолюции № SB/96/05 и № SB/96/06), или на 2 месяца позже установленного срока.

Увеличение этой сметы расходов на 1997 год до 260986 тыс. долларов США, или в 2 раза, утверждено на заседании наблюдательного совета от 25.07.97 г. (резолюция № SB/97/09).

Программы работ и сметы расходов в сумме 443670,9 тыс. долларов США на 1998 год и в сумме 261286 тыс. долларов США на 1999 год утверждены также с нарушением сроков на заседаниях наблюдательного совета 11.12.97 г.; 08.12.98 г. (резолюции № SB/97/12 и № SB/98/06).

Таким образом, весь объем работ, предусмотренных годовыми программами, с 30.06.96 г. по 31.12.99 г., включая период до начальной даты, составил 1156698,8 тыс. долларов США.

2.6.2. Годовые программы работ компания «Сахалин Энерджи» представляла наблюдательному совету по направлениям деятельности и видам работ. Однако исполнение указанных программ в таком же разрезе по годам не осуществляла.

При проверке реализации Соглашения по проекту «Сахалин-2» проанализирован отчетный период с 31.03.92 г. по 31.12.98 г.

2.6.3. Программы работ компании «Сахалин Энерджи» по направлениям деятельности и их исполнение за 1996-1998 годы, включая период до начальной даты, выглядят следующим образом:

Таблица 2 (тыс. долларов США)

Статьи	До НД		1996		1997		1998		Итого		
	Смета	Факт	Смета	Факт	Смета	Факт	Смета	Факт	Смета	Факт	%
Оценка ПА месторождения			48 772,8	42 513,9					48 772,8	42 513,9	87,2
Изучение ПА месторожд.	10 500	10 500			18 872	15 830,2			29 372,0	26 330,2	89,6
Этап I, Астохская площадь							159467,5	221495,9	159 467,5	221 495,9	138,9
До начала освоения ПА	13 300	13 300			181 772	177 501,6			195 072,0	190 801,6	97,8
Полное освоение ПА							55973,2	50702,9	55 973,2	50 702,9	90,6
Транспортировка /подготовка ПА							23574,0	9856,6	23 574,0	9 856,6	41,8
Всего Пильтун-Астохское	23 800	23 800	48 772,8	42 513,9	200 644	193 331,8	239014,7	282055,4	512 231,5	541 701,1	105,8
Лунское (сейсморазведка)			350,0	167,0					350,0	167,0	47,7
Лунское (изучение) – газ	9 900	9 900	1 832,1	667,4	7 980	7 997,0			19 712,1	18 564,5	94,2
Лунское (изучение) – нефть					774	369,0			774,0	369,0	47,7
Лунское (освоение)							28616,2	8182,6	28 616,2	8 182,6	28,6
Лунское (трансп./перераб.)							45557,0	24211,0	45 557,0	24 211,0	53,1
Всего Лунское	9 900	9 900	2 182,1	834,4	8 754	8 366,0	74173,2	32393,6	95 009,3	51 494,0	54,2
Общие расходы					2 781	3 451,0	20370,0	14128,0	23 151,0	17 579,0	75,9
Управление	91 101	91 101		-2,8	32 391	28 131,5	39277,0	55458,5	162 769,0	174 688,2	107,3
Сооружения					16 416	21 354,1	70836,0	66541,5	87 252,0	87 895,6	100,7
Бонусы			15 000,0						15000		
Фонд развития Сахалина						20000		20000		40000	
Итого сметные расходы	124 801	124 801	65 954,9	43 345,6	260 986	274 634,4	443670,9	470 577,0	895 412,8	913 358,0	102,0
Фактические расходы, млн. долларов США		124,8		58,7		290,3		483,5		957,3	
(факт. Расходы компании/ Смету расходов), % выполнения		100		89,1		111,2		108,9		106,9	

Анализ данных программ показывает, что освоение инвестиций по направлениям деятельности компанией «Сахалин Энерджи» осуществлялось крайне неравномерно, в результате чего инвестиции, предусмотренные в программах на одни направления деятельности, фактически использованы на другие направления:

- по Пильтун-Астохскому месторождению освоено инвестиций всего на 105,8 %, из них только по первому этапу, Астохская площадь - 138,9 %;
- по Лунскому месторождению освоено всего на 54,2 %;
- на управленческий персонал за весь период деятельности использовано - 107,3 %, при

этом только в 1998 году – 141 %, против предусмотренной сметы;

- на строительство офиса и жилого поселка освоено - 100,7 %;
- общие расходы на исследования для двух месторождений составили - 75,9 %.

Смета расходов по первому этапу Пильтун-Астохского месторождения была превышена на 68957 тыс. долларов США, или на 11,2 %. Увеличение расходов компании «Сахалин Энерджи» в основном связано с выполнением крупных подрядных контрактов по платформе «Моликпак», которые были заключены с зарубежными фирмами, в том числе с отраженными в таблице:

Таблица №3

№	Виды работ	Компания	Сумма (тыс. долларов США)
1.	Проектно-конструкторские работы	Фирма «Сендвел»	5995
2.	Переоборудование платформы «Моликпак»	Фирма ДЭУ	19245
3.	Морские операции	Фирма «Ван ОРД»	21791
4.	Установка ОЯП	«Ван ОРД»	4425
5.	Эксплуатационное бурение	Фирма «Паркер»	10063
Итого:			61519

Только по указанным пяти контрактам превышение фактических затрат над сметными составило 61519 тыс. долларов США.

2.6.4. Общие расходы компании «Сахалин Энерджи» составили всего 957,3 млн. долларов США (106,9 % от сметных назначений), за счет платежей, не относимых к возмещаемым затратам, они превысили сметные расходы на 43,9 млн. долларов США, в том числе:

- бонусы согласно условиям Соглашения на начальную дату и на дату начала освоения Пильтун-Астохского месторождения - 30 млн. долларов США;
- проценты за предоставленный кредит - 11,9 млн. долларов США;
- «замороженные» в Инкомбанке в результате его банкротства - 2 млн. долларов США.

Произведенные затраты по месторождениям распределены следующим образом: - по Пильтун-Астохскому - 637 млн. долларов США, или 66,5 % от общих расходов, в том числе по первому этапу освоения этого месторождения - 519,6 млн. долларов США (54,3 %);

- по Лунскому – 80,3 млн. долларов США (8,4 % от общих расходов);
- расходы, относящиеся к двум месторождениям (бонусы, платежи в фонд развития Сахалина,

расходы на строительство офиса и жилого поселка и нераспределенные по месторождениям расходы до начальной даты), – 240 млн. долларов США (25,1 %).

2.7. В соответствии с п. 3 приложения А к Соглашению компания «Сахалин Энерджи» ведет регистры бухгалтерского учета и учетные документы в долларах США. Затраты и поступления в рублях пересчитываются в доллары США. Все остальные затраты и поступления в валюте, отличной от долларов США, пересчитываются в доллары США по среднему курсу покупки и продажи, указываемому в нью-йоркском издании газеты «Уолл стрит джорнал» в последний рабочий день месяца, предшествующего тому, в котором учитываются эти затраты и поступления.

2.8. При проверке компании «Сахалин Энерджи» за период с 31.06.96 г. по 31.12.98 г., включая период до начальной даты, проведен сопоставительный анализ:

- расходов по элементам затрат, предусмотренных годовыми сметами расходов;
- затрат, представленных в годовых отчетах компании «Сахалин Энерджи»;
- фактических расходов компании «Сахалин Энерджи» по записям в бухгалтерских регистрах.

2.9. Проверкой установлено, что расходы по статьям затрат, предусмотренным утвержденными сметами расходов, и фактически произведенные расходы по ним, с разбивкой по годам и в целом за весь период, составили:

Таблица № 4 (тыс. долларов США)

Статьи затрат согласно СРП	1996 и ранее	1997	1998	Всего	% к итогу	1996 и ранее	1997	1998	Всего	% к факт. расходам	(+/-)	%
	Смета расходов					Фактические расходы						
Затраты до начальной	124801			124801,0	13,94	124801			124801	13,7	0,0	100

Статьи затрат согласно СРП	1996 и ранее	1997	1998	Всего	% к итогу	1996 и ранее	1997	1998	Всего	% к факт. расходам	(+/-)	%
	Смета расходов					Фактические расходы						
Арендные платежи	735			735,0	0,1	702,1			702,1	0,1	-32,9	95,5
Приобретение недвижимого имущества	5860			5860,0	0,7				0	0,0	-5860,0	0,0
Материалы и оборудование	2		26774	26776,0	3,0	1028,5		23848	24876,5	2,7	-1899,5	92,9
Основные активы		64851		64851,0	7,2		82742,6		82742,6	9,1	17891,6	127,6
Платежи подрядчикам	14307	121263		135570,0	15,1	23434,5	103547,9		126982,4	13,9	-8587,6	93,7
Услуги третьих лиц			311270,5	311270,5	34,8			328021,9	328021,9	35,9	16751,4	105,4
Выплаты персоналу	4791	15332	27140	47262,7	5,3	3449,9	13245,6	24515	41210,5	4,5	-6052,2	87,2
Расходы на командировки и связь	2245			2245,0	0,3	1818,1			1818,1	0,2	-426,9	81,0
Деловые расходы		4540	16324	20864,0	2,3		4719	19568	24287	2,7	3423,0	116,4
Страхование	21	1000		1021,0	0,1	28,5	1075,6		1104,1	0,1	83,1	108,1
Судебные издержки и оплата юридической помощи	503	2113		2616,0	0,3	308,5	1498,3		1806,8	0,2	-809,2	69,1
Оплата услуг советников и консультантов	1112,7	2072		3184,7	0,4	727,3	9541,3		10268,6	1,1	7083,9	322,4
Земля и прочее имущество	0			0,0	0,0			650	650	0,1	650	
Офис, поселки, объекты	1444,5	5491		6935,5	0,8	768,3	3775,8		4544,1	0,5	-2391,4	65,5
Обмен валюты	0			0,0	0,0	-2,8			-2,8	0,0	-2,8	
Подготовка кадров	65			65,0	0,0	11,8			11,8	0,0	-53,2	18,2
Профессиональная подготовка		657		657,0	0,1		336,6		336,6	0,0	-320,4	51,2
Персонал родственных организаций вне	12326			12326,0	1,4	10382			10382	1,1	-1944,0	84,2
Оплата услуг компании, родственных ей и	2297			2297,0	0,3	453,9			453,9	0,0	-1843,1	19,8
На персонал поставщика услуг			60897,4	60897,4	6,8			52636,2	52636,2	5,8	-8261,2	86,4
Управленческие	1000			1000,0	0,1				0	0,0	-1000,0	0,0
Прочие расходы	1328	5504	1265	8097,0	0,9	235	1482,7	1338,4	3056,1	0,3	-5041,3	37,7
Непредвиденные	2918			2918,0	0,3				0	0,0	-2918,0	0,0
Косвенные издержки		4510		4510,0	0,5		477,9		477,9	0,1	-4032,1	10,6
Прямые издержки		33653		33653,0	3,8		32190,9		32190,9	3,5	-1462,1	95,7
Бонусы	15000			15000,0	1,7					0,0	-15000,0	0,0
Фонд развития Сахалина							20000	20000	40000	4,4	40000,0	
Всего по смете расходов	190756	260186	443670,9	895412,8	100	168146,6	274634,2	470577,5	913358,4	100	17945,1	102

1) Из выплат, произведенных до начальной даты (период с июля 1992 г. по 1 июля 1996 г.), расходы на подготовку технико-экономического обоснования составили 60190 тыс. долларов; на бонус после утверждения подготовке ТЭО от 30.03.92 г. - 15000 тыс. долларов; на инженерно-технические изыскания – 12408 тыс. долларов; на офисы в городах Москве и Южно-Сахалинске – 20889 тыс. долларов; на проекты и исследования – 16314 тыс. долларов.

2) Из выплат персоналу расходы на российский персонал составили 9248 тыс. долларов США, или 22,4 %; на иностранный - 28511 тыс. долларов, или 69,2 % (при этом численность российского персонала составляет 74 % от общей численности персонала, занятого в проекте, а иностранного - 26,4%); на переезд, компенсации иностранному персоналу разницы в стоимости жизни, оплату жилья и другие общепринятые льготы и выплаты персоналу и членам их семей – 3451,5 тыс. долларов США, или 8,4 %.

3) Из выплат на командировочные расходы и на связь, а также на деловые расходы затраты на проведение заседаний наблюдательного совета составили 588,3 тыс. долларов, или 2,25 % из общих расходов по этой статье.

4) Затраты, необходимые для ремонта или восстановления имущества при его повреждении или гибели в результате пожара, наводнения, бури, ледового воздействия, кражи, аварии или иной причины, отличной от преднамеренных правонарушений действий компании «Сахалин Энерджи», родственников ей организаций и ее субподрядчиков сметами расходов не

предусматривались и не производились.

2.9.1. Сметой расходов на 1996 год предусматривались бонусы на начальную дату в сумме 15 млн. долларов США (см. раздел V.IV настоящего отчета), которые не должны включаться в возмещаемые затраты. Фактически эта сумма выплачена российской стороне и в сметные затраты не включена.

2.9.2. Предусматриваемые по условиям Соглашения и подлежащие возмещению выплаты в фонд развития Сахалина 40 млн. долларов США компанией «Сахалин Энерджи» были произведены, но в сметы расходов они не включались.

2.9.3. Проведенный анализ показал, что:

1) Смета расходов за 1998 год компанией «Сахалин Энерджи» была представлена с нарушением п. 4 «Затраты» приложения А «Принципы бухгалтерского учета» к Соглашению в части отнесения расходов по элементам затрат.

2) В 1996 году было предусмотрено 17 статей по элементам затрат, в 1997 году – 12, то в 1998 году – только 6 статей.

3) В утвержденных в 1998 году шести статьях не были предусмотрены затраты по оплате платежей подрядчикам, услуг советникам и консультантам, юридической помощи, платежей на содержание офиса, арендных платежей и страховых взносов, на персонал родственных организаций. Вместо них введены укрупненные статьи затрат по оплате услуг третьих лиц, на персонал поставщика услуг, прямые издержки поставщика и так далее, причем из этих статей практически производились почти все расходы, предусмотренные Соглашением, в результате чего статьи, утвержденные сметой расходов, в дальнейшем перераспределены по другим, указанным ниже статьям.

Таблица 5 (тыс. долларов)

Фактически произведенные расходы по статьям затрат (перераспределение)	Статьи затрат, утвержденные по Смете расходов							
	Услуги третьих лиц	Деловые расходы	Расходы на офис	Услуги Компании, родственников ей организаций	На персонал поставщика услуг	Прочие расходы	Прямые издержки	Итого
Всего	328021,9	24287	4544,1	453,9	52636,2	3056,1	32190,9	445190,1
В том числе:								
Услуги советников	15024,1			440,2				15464,3
Юридические услуги	2303,6							2303,6
Содержание офиса	15786,4		2865,4					18651,8
Арендные платежи	4137		1678,5					5815,5
Страхование	2071,8							2071,8
Услуги подрядчиков и незавершенное строительство	288698				21346,2	465,4	8235,9	318745,5
Командировочные расходы		23986,5						23986,5
Обучение		300,9		13,7				314,6
На персонал родственных организаций					31289,9		23955	55244,9
Обмен валюты						334,5		334,5

Фактически произведенные расходы по статьям затрат (перераспределение)	Статьи затрат, утвержденные по Смете расходов							
	Услуги третьих лиц	Деловые расходы	Расходы на офис	Услуги Компании, родственников ей организаций	На персонал поставщика услуг	Прочие расходы	Прямые издержки	Итого
Прочие расходы						2256,2		2256,2

2.10. В соответствии с п. 16 (с) Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи» обязана ежегодно (в апреле) представлять наблюдательному совету годовой отчет за истекший финансовый год, проверенный аудиторской фирмой. В качестве независимой аудиторской организации наблюдательным советом назначена фирма «Прайс Уотерхаус» для проведения на паритетной основе с российской фирмой «Росэкспертиза» ежегодного аудита бухгалтерской отчетности компании «Сахалин Энерджи» (резолюции № SB/97/03 и № SB/97/14).

Указанными фирмами проведены проверки использования и распределения углеводородов, выручки от продажи углеводородов и дополнительной выручки за 1996, 1997 и 1998 годы.

2.11. В соответствии с п. 1 («Определения; толкование») Соглашения о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции понятие годовая смета применительно к годовой программе работ означает сметные затраты на выполнение такой программы; годовой отчет означает отчет, отражающий затраты и использование углеводородов, выручки от их реализации и дополнительную выручку в данном финансовом году. Предусмотренные п. 16 (с) «Затраты» означают любые затраты, перечисленные в п. 4 приложения А «Принципы бухгалтерского учета».

2.11.1. Годовой отчет за период с 30 марта 1992 года по 31 декабря 1998 года по проекту «Сахалин-2» представлен в следующем виде:

Таблица № 6 (тыс. долларов США)

	С 30.03.92 по 31.12.96	1997 г. по состоянию на 31.12.97.	1998 г. по состоянию на 31.12.98.	С 30.03.92 по 31.12.98.
Затраты до начальной даты	124801			124801
Затраты на приобретение основных средств и услуги подрядчиков	24463	194991	334542	553996
Затраты по услугам, оказанным компании «Сахалин Энерджи» родственными ей и сторонними организациями	10382	23955	31290	65627
Затраты на услуги советников и консультантов	1476	11517	17328	30321
Затраты на выплату персоналу	3450	13246	24515	41211
Командировочные расходы	1818	4719	19268	25805
Затраты на содержание офиса	1499	4851	21995	28345
Затраты на подготовку кадров	26	337	301	664
Прочие расходы	235	997	1025	2257
Прибыль/убытки при обмене валюты	-3	21	313	331
Фонд развития Сахалина		20000	20000	40000
Итого до поправок при пересчете по кассовому методу	168147	274634	470577	913358
Поправка при пересчете по кассовому методу	- 24120	- 38826	- 37285	- 100231
ИТОГО	144027	235808	433292	813127

2.11.2. Компания «Сахалин Энерджи» представила российской стороне годовые отчеты за 1996, 1997 и 1998 годы без детальной расшифровки.

2.11.3. В заключении аудиторских фирм по годовым отчетам вместо подробного анализа затрат, понесенных компанией «Сахалин Энерджи» при выполнении соответствующих статей программы работ, дано описание основных подходов к составлению годового отчета и основные положения учетной политики с кратким определением затрат, произведенных компанией «Сахалин Энерджи» в

связи с осуществлением проекта «Сахалин-2», дословно переписанные из приложения А к Соглашению.

В разделе «Общий подход к составлению годового отчета» отмечается, что «компания подготовила годовой отчет в соответствии с требованиями приложения о принципах бухгалтерского учета к Соглашению о разделе продукции».

С выводами независимых аудиторов о соответствии годового отчета требованиям

приложения А к Соглашению о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» «Принципы бухгалтерского учета» трудно согласиться. Как установлено проверкой, годовые отчеты, представленные компанией «Сахалин Энерджи» российской стороне, составляются с отклонениями от указанных Принципов бухгалтерского учета и не соответствуют условиям, предусмотренным Проектом «Сахалин-2».

2.11.4. В годовом отчете компании «Сахалин Энерджи» отсутствуют сопоставления затрат с данными по годовым сметам расходов, что не дает достоверной и полной информации о фактически произведенных затратах по каждому элементу затрат.

Проверкой установлено, что статьи затрат, показанные в годовых отчетах компании «Сахалин Энерджи», составлены с отклонениями от статей фактически произведенных затрат и статей, утвержденных сметами расходов. При составлении годовых отчетов компания «Сахалин Энерджи» объединила в одно понятие фактические расходы по некоторым постатейным затратам, утвержденным в сметах расходов отдельными строками, в результате чего статьи затрат годового отчета стали несопоставимыми со статьями затрат по сметам расходов. Так:

1) В «Затраты на приобретение основных средств и услуги подрядчиков» в сумме 553996 тыс. долларов США включены расходы по следующим статьям:

- основные активы – 82742,6 тыс. долларов;
- услуги третьих лиц в части расходов по незавершенному строительству объектов производственного и непроизводственного назначения – 288648 тыс. долларов;
- платежи подрядчикам – 126982,5 тыс. долларов;
- прямые издержки или оплата услуг компании «Сахалин Энерджи» родственными ей и сторонними организациями по расходам на инфраструктуру офиса и жилого поселка – 8235,9 тыс. долларов;
- на персонал поставщика услуг – 21346 тыс. долларов;
- плата за оборудование и материалы – 24876 тыс. долларов;
- прочие расходы в части расходов на инфраструктуру офиса и жилья – 465 тыс. долларов;
- затраты на приобретение земельных прав – 650 тыс. долларов.

2) В «Затраты по услугам, оказанным компании «Сахалин Энерджи» родственными ей и сторонними организациями» в сумме 65627 тыс. долларов США, включены затраты персоналу этих организаций на оплату труда и командировочные расходы по следующим статьям:

- на персонал родственных организаций вне России – 10382 тыс. долларов США;
- прямые издержки поставщика услуг в части расходов на персонал родственных организаций – 23955 тыс. долларов США;

- на персонал поставщика услуг в части расходов на персонал родственных организаций – 20420 тыс. долларов США;

- на персонал поставщика финансовых, маркетинговых услуг и других консультаций – 10870 тыс. долларов США.

3) В «Затраты на услуги советников и консультантов» в сумме 30321 тыс. долларов США включены следующие расходы:

- оплата услуг советников и консультантов – 10268 тыс. долларов США;

- судебные издержки и оплата юридической помощи – 1807 тыс. долларов США;

- услуги третьих лиц в части оплаты расходов на советников и консультантов – 15024 тыс. долларов США, а также судебных издержек и юридической помощи – 2304 тыс. долларов США;

- услуги родственных организаций в части оплаты расходов на советников и консультантов – 440 тыс. долларов США;

- косвенные издержки поставщика услуг, в части оказания консультационной помощи – 478 тыс. долларов США.

4) В «Затраты на командировочные расходы» в сумме 25805 тыс. долларов США включены командировочные расходы и расходы на связь – 1818 тыс. долларов США, а также деловые расходы – 23987 тыс. долларов США.

5) В «Затраты на содержание офиса» в сумме 28345 тыс. долларов США включены:

- затраты на содержание и эксплуатацию офисов, поселков, объектов, систем связи и транспортные расходы – 4544 тыс. долларов США, арендные платежи – 702 тыс. долларов США, страхование – 1104 тыс. долларов США;

- услуги третьих лиц в части оплаты за офис – 15786 тыс. долларов США, арендные платежи – 4137 тыс. долларов США, страхование – 2072 тыс. долларов США.

6) В «Затраты на подготовку кадров» в сумме 664 тыс. долларов США включены деловые расходы – 301 тыс. долларов США, подготовка кадров – 348,3 тыс. долларов США, услуги, оказанные компании «Сахалин Энерджи» родственными организациями, в части платы за обучение – 14,4 тыс. долларов США.

7) В «Затраты по обмену валюты» в сумме 331 тыс. долларов включены расходы по обмену валюты, произведенные из прочих расходов.

Проверкой установлено, что в годовых отчетах компании «Сахалин Энерджи» не отражены отдельными строками, как это предусмотрено сметами расходов, а перераспределены по другим статьям расходы по арендным платежам, страхованию, судебным издержкам и оплате юридической помощи, на персонал поставщика услуг, косвенные издержки и прямые издержки поставщика услуг.

2.11.5. Годовые отчеты за 1997 и 1998 годы в нарушение п. 5 (viii) Соглашения о разделе продукции

«Сахалин-2» на заседании наблюдательного совета не рассматривались.

Руководство Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области неоднократно обращалось к президенту компании «Сахалин Энерджи» по вопросам, относящимся к годовому отчету. Несмотря на это, в представленных материалах отсутствует отчет об исполнении сметы расходов, в котором приводилось бы сравнение фактически произведенных расходов (по годам и нарастающим итогом с начала работ по Проекту) с разбивкой по направлениям деятельности, видам работ и элементам затрат, как это предусмотрено

сметами расходов к утвержденным программам работ.

По настоянию российской стороны компания «Сахалин Энерджи» представила рабочей группе наблюдательного совета в августе 1999 года бухгалтерский баланс за 1998 год, разделение затрат по проектам освоения Пильтун-Астохского и Лунского месторождений с начала проведения работ и отчет об исполнении сметы расходов за 1998 год.

2.12. Проведенный в ходе настоящей проверки анализ статей затрат, предусмотренных сметами расходов, исполнения сметы расходов по утвержденным статьям затрат, а также фактически произведенных расходов по элементам затрат и затрат, отраженных в годовых отчетах компании «Сахалин Энерджи», показал:

Таблица 7 (тыс. долларов США)

Статьи затрат согласно СРП	Смета расходов		Расходы по элементам затрат	Затраты по Годовому отчету	Сумма
	Утвержденная	Исполнение			
Затраты до начальной даты	124801	124801	124801	Затраты до НД	124801
Основные активы	64851	82742,6	82742,6	Затраты на приобретение основных средств и услуги подрядчиков	553996
Услуги третьих лиц	311270,5	328671,9	288698		
Платежи подрядчикам.	135570	126982,4	126982,5		
Прямые издержки поставщика	33653	32190,9	8235,9		
На персонал поставщика услуг	60897,4	52636,2	21346,2		
Материалы и оборудование	26776	24876,5	24876		
Прочие расходы (подрядчики)	8097	3056,1	465		
Приобретение недвижимого имущества	5860	0	0		
Земля и прочее имущество	0	0	650		
Персонал родственных организаций вне России	12326	10382	10382	Затраты по услугам, оказанным компанией «Сахалин Энерджи» родственными организациями	65627
Прямые издержки поставщика	0	0	23955		
На персонал поставщика услуг	0	0	31289,9		
Оплата услуг советников и консультантов	3184,7	10268,6	10268,6	Затраты на услуги советников и консультантов	30321
Судебные издержки и оплата юридической помощи	2616	1806,8	1806,8		
Услуги третьих лиц (советники и консультанты)	0	0	15024,1		
Услуги третьих лиц (юридические услуги)	0	0	2303,6		
Оплата услуг компании «Сахалин Энерджи», родственных ей и сторонних организаций	2297	453,9	440,2		
Косвенные издержки	4510	477,9	477,9		
Выплаты персоналу	47262,7	41210,5	41210,5	Выплаты персоналу	41211
Командировочные расходы и расходы на связь	2245	1818,1	1818,1	Командировочные расходы	25805
Деловые расходы (командировочные)	20864	24287	23986,5		
Офис, поселки, объекты	6935,5	4544,1	2865,4	Затраты на содержание офиса	28345
Офис, поселки, объекты (аренда платежей)	0	0	1678,7		
Услуги третьих лиц (расходы на офис)	0	0	15786,4		

Статьи затрат согласно СРП	Смета расходов		Расходы по элементам затрат	Затраты по Годовому отчету	Сумма
	Утвержденная	Исполнение			
Услуги третьих лиц (арендные платежи)	0	0	4137		
Арендные платежи	735	702,1	702,1		
Страхование	1021	1104,1	1104,1		
Услуги третьих лиц (страхование)	0	0	2071,8		
Подготовка кадров	65	11,8	11,8	Затраты на подготовку кадров	664
Профессиональная подготовка	657	336,6	336,6		
Деловые расходы (обучение)	0	0	300,9		
Оплата услуг компании «Сахалин Энерджи», родственников организаций (обучение)	0	0	13,7		
Прочие расходы	0	0	2256,2	Прочие расходы	2257
Обмен валюты	0	-2,8	-2,8	Обмен валюты	331
Прочие расходы (обмен валюты)	0	0	334,5		
Управленческие накладные расходы	1000	0	0		0
Непредвиденные расходы	2918	0	0		0
Бонусы	15000	0	0		0
Фонд развития Сахалина		40000	40000	ФРС	40000
Поправка			-100231	Поправка	-100231
Всего по смете расходов	895412,8	913358,3	813125,8	Всего	813127

2.13. Бухгалтерский учет согласно п.п. 20(а) и 24(а) Соглашения «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи» должна осуществлять в соответствии с «Принципами бухгалтерского учета» (приложение А к Соглашению), а также в соответствии с законами, подзаконными актами, другими актами государственных органов, действующими на территории Российской Федерации, которые официально введены в действие и общедоступны. В то же время п. 1 приложения А «Принципы бухгалтерского учета» предусматривает, что в случае расхождений между указанным приложением и положениями Соглашения, приложение, к которому оно составляет, определяющими являются положения Соглашения.

На дату подписания Соглашения «Сахалин-2» действовало Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденное приказом Минфина Российской Федерации от 20.03.92 г. № 10, а затем - от 26.09.94 г. № 170 (с дополнениями и изменениями), которым установлены единые методологические основы бухгалтерского учета и отчетности на территории Российской Федерации только для организаций, являющихся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации.

Указанное Положение утратило силу с введением в действие Положения, утвержденного приказом Минфина России от 29.07.98 г. № 34н и разработанного на основании Закона «О бухгалтерском учете». Данное Положение (п. 2) предусматривает, что филиалы и представительства иностранных организаций, находящиеся на территории Российской Федерации, могут вести бухгалтерский учет исходя из правил, установленных в стране нахождения иностранной организации, если последние не противоречат международным стандартам финансовой отчетности.

2.14. Согласно п. 3 (а) приложения А Соглашения бухгалтерский учет должен осуществляться по кассовому методу. Затраты должны регистрироваться, исходя из фактически уплаченной общей суммы, включая налоги, транспортные сборы и другие связанные с этим расходы, за вычетом всех фактически полученных при этом скидок и вычетов, и относиться к категории капитальных затрат, либо текущих затрат.

Компания «Сахалин Энерджи» осуществляла учет по методу начисления затрат (по GAAP США – Общие принятые принципы бухгалтерского учета). При формировании годового отчета из общей суммы всех начисленных затрат для приведения учета к кассовому методу вычтены начисленные, но не оплаченные затраты. Для этих целей компания «Сахалин Энерджи» ввела в годовой отчет статью «поправка при пересчете по кассовому методу», которая за весь период составила 100231 тыс. долларов США. Следует отметить, что сумма по этой статье уменьшает общую сумму произведенных расходов без ее распределения по элементам затрат. Это упрощает бухгалтерский учет компании, но не дает реальной возможности провести достоверный анализ фактически произведенных компанией затрат по каждой статье расходов.

Затраты, отраженные в годовом отчете после внесения поправок при пересчете по кассовому методу, подлежащие возмещению компании «Сахалин Энерджи», по состоянию на 31 декабря 1998 года, составили 813127 тыс. долларов США, или 90,8 % от сметных назначений.²

² В ходе настоящей проверки не был проанализирован ключевой вопрос: какова (на основании платежных документов) доля затрат недропользователя, подлежащих возмещению в соответствии с подрядными контрактами

2.15. В октябре 1997 года по инициативе члена Консорциума компании «Содеко» инвесторы проверили совместный счет и бухгалтерские документы оператора за 1996 год. Проверка проводилась в центральном офисе в городе Хьюстон, в проверке приняли участие главные бухгалтеры ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и «Роснефть-Сахалин». Проверка проводилась с целью сверки фактических расходов с расходами, утвержденными на 1996 год. Сверка осуществлялась путем сравнения этих расходов с записями в бухгалтерской книге. Расхождений в записях проверка не установила.

2.16. В 1998 году российская сторона провела ревизию учетной документации за 1996- 1997 годы по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Инициатором проверки был Минтопэнерго России. Ревизия проводилась ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты» (далее ФБК), выигравшей тендер среди российских аудиторско - консультационных фирм.

ФБК в компании «Сахалин Энерджи» и Консорциуме выявило нарушения в части ведения учета, хранения документации и отнесения затрат к возмещаемым затратам.

По результатам ревизии учетной документации компании «Сахалин Энерджи», проведенной фирмой ФБК в 1998 году, затраты, не подлежащие включению в состав возмещаемых, за период с 1995 по 1997 год составили 4768,5 тыс. долларов США.

Было отмечено, что годовые отчеты Консорциума не подвергались аудиторским проверкам, нарушались положения Соглашения о порядке ведения бухгалтерского учета в соответствии с российскими правилами бухгалтерского учета, а также ведения записей на русском языке. Сметы расходов представлены в укрупненных показателях, что затруднило работу с ними.

2.17. Модели Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» весьма усложнены включением в возмещаемые затраты налогов и

уплаченных инвесторами расходов государства на разведку месторождений и других затрат, из-за чего общие доходы государства снижаются.

При реализации данных Соглашений возник ряд проблем, связанных с определением стоимости Проектов, отнесением затрат к возмещаемым, принятием решений по вопросам ревизии, проведенной ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты».

Выводы, сделанные специалистами ФБК, были оспорены операторами Соглашения. Разногласия по замечаниям ФБК операторы направили в адрес Минтопэнерго России. Прошел почти год, а возникшие разногласия между компаниями («Сахалин Энерджи» и «Эксон») и проверяющей стороной не решены. Не выработаны единые подходы в толковании экономических и бухгалтерских понятий Соглашений.

2.18. В июле 1998 года получено заключение лаборатории экономики разработки нефтегазовых месторождений и программных средств ОАО «ВНИИОЭНГ». В заключении рассматривается каждое замечание ФБК по результатам ревизии бухгалтерских документов по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Отмечается, что данные Соглашения подписаны до принятия Федерального закона «О разделе продукции», «О бухгалтерском учете» и ряда других законов, подзаконных и нормативных актов, в связи с чем на них распространяется оговорка, предусмотренная п. 5 ст. 2 Закона «О разделе продукции», с приоритетом положений, зафиксированных в этих Соглашениях, над положениями законов, подзаконных и нормативных актов, принятых после подписания их.

Для исключения неоднозначного восприятия этого приоритета рекомендовано разработать нормативные акты (инструкции различных министерств и ведомств), в соответствии с которыми положения каждого из указанных Соглашений были бы доведены до налоговых инспекторов, таможенников и других заинтересованных организаций.

недропользователя с российскими фирмами. Исследование данного вопроса необходимо продолжить в ходе ближайших контрольных мероприятий.

IV. Проверка правильности и своевременности поступлений российской стороне бонусов и других платежей при реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. В соответствии с оговоренными в Соглашениях «Сахалин-1» и «Сахалин-2» российской стороне должны быть перечислены разовые платежи (бонусы) на общую сумму 65 млн. долларов США, в том числе:

- по условиям Соглашения «Сахалин-1» (п. 32.1А ст. XXXII) на момент вступления в силу Соглашения Консорциум бонус в сумме 15 млн. долл. США (10 млн. долл. США Сахалинской области и 5 млн. долл. США Федеральному бюджету);

- по условиям п. 17(a) Соглашения «Сахалин-2» не позднее 20 календарных дней после начальной даты Соглашения компания «Сахалин Энерджи» выплачивает бонус российской стороне в сумме 15 млн. долларов США, бонус в сумме 15 млн. долларов США при начале освоения Пильтун-Астохского месторождения.

На момент начала проверки в соответствии с Соглашением «Сахалин-2» российской стороне компания «Сахалин Энерджи» должна была перечислить 20 млн. долларов США счет бонуса на начало освоения Лунского лицензионного участка - п. 17 (b). В связи с продлением первоначальной даты периода изучения данного участка до 15 июня 2001 г. указанный бонус российской стороне не перечислялся.

2. Часть указанных средств должна была поступить в федеральный бюджет. Однако, как показала проверка, на счета федерального бюджета эти средства до сих пор не поступали, что равносильно использованию в проектах не предусмотренных Соглашениями бюджетных средств.

3. Сумма средств, которые должны были быть перечислены в федеральный бюджет по условиям ст. 17 Соглашения «Сахалин-2», требует уточнения.

3.1. Пункт 2 Договора от 7 апреля 1997 года между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области о распределении российской доли доходов при реализации Соглашений о

разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» предусматривает, что бонусы распределяются между сторонами настоящего договора в следующем соотношении: 40 процентов от суммы каждого бонуса поступает в распоряжение Правительства Российской Федерации, 60 процентов от суммы каждого бонуса – в валютный фонд Сахалинской области. Такое распределение согласно ст. 42 Закона Российской Федерации «О недрах» соответствует платежам за пользование недрами территориального моря.

3.2. В соответствии со ст. 42. Закона Российской Федерации «О недрах» платежи за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации полностью поступают в федеральный бюджет.

3.3. Проверкой установлено, что перечисленные в п.п. 3.1. и 3.2. вопросы до сих пор не решены.

4. В выданных Министерством природных ресурсов Российской Федерации лицензиях на право пользования недрами по Соглашению «Сахалин-2» строго отнесения участков природопользования по принадлежности к континентальному шельфу или территориальному морю не проводится. Так, в лицензии на право пользование Пильтун-Астохским участком, по которому наступили сроки платежей указано, что участок расположен в Охотском море, приблизительно в двенадцати милях от северо-восточного побережья о. Сахалин.

4.1. На момент заключения Соглашений понятия «территориальное море» и «континентальный шельф» российским законодательством не были определены. Общепринятыми нормами являлись нормы, установленные в этой сфере Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.), которые затем были использованы в Федеральном законе Российской Федерации от 30 ноября 1995 года №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральном законе Российской Федерации от 31 июля

1998 года №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

В соответствии со ст. 3 данной Конвенции каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего двенадцати морских миль, отмеряемых от исходных линий, определенных в соответствии с настоящей Конвенцией.

4.2. Статья 76 указанного документа дает следующее определение понятия континентального шельфа: «Континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря».

4.3. Из приложения 1-3 «Профили трёхмерной сейсморазведки» отчёта о ходе работ по проекту «Сахалин –2» за 1998 год на Пильтун-Астохском месторождении от июня 1999 года следует, что участок недр расположен не «приблизительно в двенадцати милях от северо-восточного побережья о. Сахалин», а большая его часть (примерно 60-70% площади) находится в пределах границы территориальных вод, т.е. в пределах 12-мильной зоны.

4.4. В соответствии со ст. 42. Закона Российской Федерации «О недрах» платежи за пользование недрами должны представлять из себя комбинацию платежей за пользование недрами территориального моря и платежей за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации. До сих пор этот вопрос не урегулирован. Отсутствует основанное на законе официальное решение о том, какова доля федерального

бюджета в поступающих платежах - 40%, 100% или выраженная в процентах величина, пропорциональная долям территорий, относящихся по законодательству к территориальному морю и к континентальному шельфу.

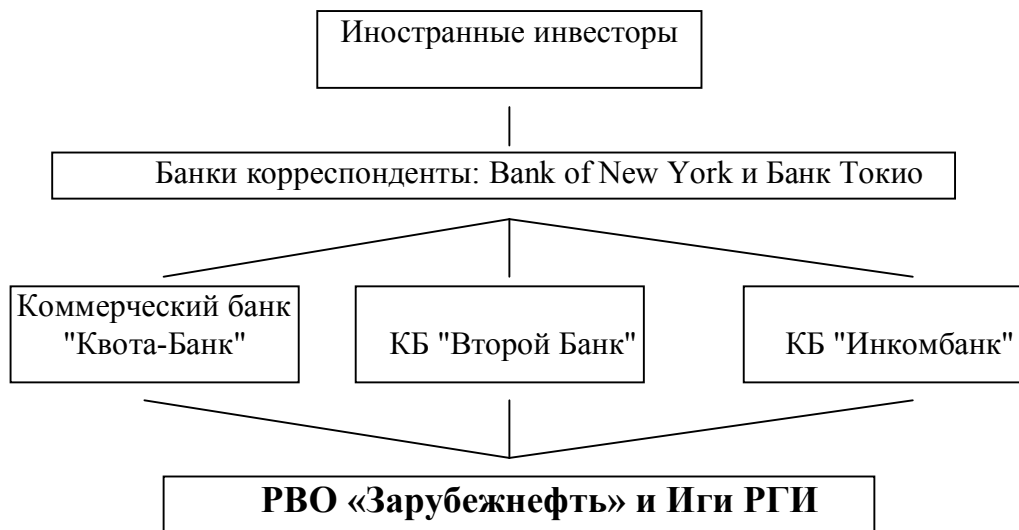
4.5. Из письма Минфина России от 04.11.98 г. № 04-08-24/45 за подписью М. А. Моторина на имя заместителя Минтопэнерго России В. З. Гарипова следует, что Минфин России без каких-либо законных обоснований, не принимая во внимание особенности географического месторасположения участков относительно 12-мильной зоны, однозначно определил, что в доход федерального бюджета подлежит зачислению лишь 40% сумм разовых платежей за пользование недрами. Минтопэнерго России по данному вопросу возражений не имел. Тем самым федеральные органы управления в лице Минфина России и Минтопэнерго России незаконно занизили долю Российской Федерации не менее чем на 2,7 млн. долларов США, которые должны быть зачислены на счета федерального бюджета.

5. Согласно доведенным до Минтопэнерго России реквизитам счетов (письмо Минфина России от 04.11.98 г. №04-08-24/45) разовые платежи по достижении определённого результата по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» должны перечисляться на корреспондентский счет Внешторгбанка в Republic National Bank of New York (далее - «Bank of New York»), New York, USA NY №608-205-524 и далее поступать в Федеральный бюджет на корреспондентский счет №40503840900000000685 Минфина России во Внешторгбанке.



6. Руководство Минтопэнерго России (письмо Минтопэнерго России от 30.08.99 г. № ВГ-7058) установило иную схему движения платежей иностранных инвесторов - денежные средства перечислялись через банки-корреспонденты («Bank of New York» и «Банк Токио Лтд.») в коммерческий банк

(КБ) «Квота-Банк», КБ «Второй Банк», КБ «Инкомбанк» на счета Российского внешнеэкономического объединения (РВО) «Зарубежнефть» №00100700007 и Института геологии и разработки горючих ископаемых (ИГ и РГИ), минуя федеральный бюджет.



7. Основанием для направления средств инвестора российской стороне в обход федерального бюджета являются следующие документы:

- письмо от 13.06.96 №04-06-05 заместителя начальника Департамента налоговых реформ Минфина России К. В. Котова. (Согласно письму Минфина от 18.01.96 №04-06-05 о временных полномочиях К. В. Котов в период с 01.01.96 по 31.12.96 г. являлся полномочным представителем Минфина Российской Федерации по решению всех вопросов, связанных с реализацией Соглашений по проектам «Сахалин –1» и «Сахалин – 2»);

- «Временный технический порядок накопления и расходования бонусных средств, выплачиваемых Российской Федерации в соответствии с Соглашением о разделе продукции». В соответствии с письмом Минфина России от 12.03.97 г. №04-06-05 данный документ был утверждён Минтопэнерго России в недельный срок (20.03.97).

Указания по порядку зачисления причитающихся федеральному бюджету платежей, содержащиеся в письме К. В. Котова от 13.06.96 №04-06-05 и «Временном техническом порядке накопления и расходования бонусных средств...», грубо нарушили порядок перечисления платежей, подлежащих зачислению на доходные счета федерального бюджета, а должностные лица, выпустившие, утвердившие и реализовавшие эти подзаконные акты,

превысили свои полномочия в распоряжении бюджетными средствами.

Минтопэнерго России с согласия и при попустительстве Минфина России нецелевым образом использовал бюджетные средства, приходящиеся на долю Российской Федерации, в том числе в интересах коммерческих банков. Проведенные перечисления платежей организациям Минтопэнерго России и частично на счета администрации Сахалинской области следует отнести к незаконным изъятиям из федерального бюджета, которые подлежат возврату. Ущерб федеральному бюджету оценивается не менее чем в 19,7 млн. долларов США.

8. По условиям Соглашения «Сахалин-1» инвесторы выплатили российской стороне бонусы в размере 15 млн. долларов США на дату вступления в силу Соглашения «Сахалин-1». Перевод средств должен быть осуществлен до 10 июля 1996 года.

8.1. Перечислено на валютные счета:

- Финансовому управлению администрации Сахалинской области - 10 млн. долларов США: 5 млн. долларов США 18 января 1994 года (КБ «Сахобанк») и 5 млн. долларов США 26 июня 1996 года (Сахалинский региональный филиал Промстройбанка);

- РВО «Зарубежнефть» - 5 млн. долларов США, 17.07.96 г. («Квота банк»).

Использование бонуса в размере 5 млн. долларов США, перечисленного РВО «Зарубежнефть», определено письмом Минфина России № 04-06-05 от 19.07.96 г.

Данные средства разрешено расходовать на финансирование затрат, связанных с функционированием УГО по реализации Соглашения «Сахалин-1».

В 1998 году в соответствии с «Временным техническим порядком накопления и расходования бонусных средств» и по указаниям Минфина России и Минтопэнерго России РВО «Зарубежнефть» возместило оператору проекта «Сахалин-1» расходы, связанные с уплатой таможенных пошлин и акцизов в сумме 208 млн. рублей и 300 тыс. долларов США.

По состоянию на 12.07.99 г. остаток бонусных средств у РВО «Зарубежнефть» составил 3145,7 тыс. долларов США.

8.2. Главным управлением федерального казначейства (письмо Минфина России от 04.11.98 г. №04-08-2н/45) дано разъяснение, что уплаченные Инвестором бонусы (разовые платежи) подлежат зачислению в федеральный бюджет на бюджетный счет Минфина России во Внешторгбанке. Номер счета и реквизиты были сообщены Минтопэнерго России письмом от 04.08.98 г. №04-08-24/24. Однако до настоящего времени остаток средств с валютного счета РВО «Зарубежнефть» не перечислен.

8.3. Согласно ст. 8 Соглашения от 18 декабря 1993 года о разработке ТЭР иностранная сторона выплачивает невозмещаемый бонус в размере 10 млн. долларов США администрации Сахалинской области. Выплата бонуса производится в два этапа.

На первом этапе иностранная сторона должна выплатить администрации Сахалинской области 5 млн. долларов США в течение 20 банковских дней после подписания Соглашения. Оставшаяся часть перечисляется после вступления Соглашения в силу.

8.4. В силу того, что Соглашение о разделе продукции «Сахалин-1» находится на стадии подготовки, расчеты по платежам за право пользования не

драми (роялти) компания «Сахалин Энерджи» в налоговый орган не представляла.

8.5. Согласно п. 15.1 и 15.2 ст. XV Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» предусмотрены платежи за договорную акваторию и платежи за право на геологическое изучение недр. В течение первых тридцати дней первого контрактного года и каждого последующего контрактного года Консорциум осуществляет арендные платежи за квадратный километр договорной акватории в долларах США в определенных суммах.

Причем, в конце периода геологического изучения недр платежи за право на геологическое изучение недр (определенные в долларах за квадратный километр) прекратятся, а ежегодные платежи за договорную акваторию возрастут до 400 долларов за квадратный километр.

В соответствии с указанными положениями Соглашения компания «Эксон» выплатила российской стороне арендные платежи за договорную акваторию и за право на геологическое изучение недр за три контрактных года в общей сумме 691,2 тыс. долларов США, из них в федеральный бюджет перечислено 184,3 тыс. долларов.

9. По состоянию на 25 сентября 1999 г. в доход федерального бюджета денежные средства бонуса по проекту «Сахалин-2» не поступали.

Из выплаченных компанией «Сахалин Энерджи» бонусов в размере 30 млн. долларов США, администрации Сахалинской области поступили 27 млн. долларов, 3 млн. долларов направлено в адрес Института геологии и разработки горючих ископаемых.

9.1. В 1996 году Минфин России передал администрации Сахалинской области в полном объеме бонус в сумме 15 млн. долларов США, предусмотренный п. 17 (а) Соглашения. Указанные средства 27 июня 1996 г. были зачислены на счет финансового управления администрации Сахалинской области.

9.2. В связи с обращением губернатора Сахалинской области к Председателю

Правительства РФ бонус на начало освоения (на 31 декабря 1997 года) Пильтун-Астохского месторождения был распределен следующим образом:

- 10 млн. долл. США 31 декабря 1997 г. зачислено на счет финансового управления администрации Сахалинской области. (Основание – письмо к руководству компании «Сахалин Энерджи» первого заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации В.И. Отта от 29.12.97 №ВО-9271);

- 2 млн. долл. США перечислено на счета администрации Сахалинской области. (Основание - указание Председателя Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдина от 04.12.97 г. №ВЧ-П2-9034, а также писем от 17.04.98 г. № ВО-3046 и от 20.04.98 г. № ВО-3114 исполняющего обязанности Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. И. Отта о перечислении Сахалинской администрации средств и о целевом назначении этих средств на строительство Ногликской газотурбинной электростанции). Комитет экономики администрации Сахалинской области полученные средства в сумме 2 млн. долларов направил ОАО «Ногликская газовая электростанция» в виде целевого взноса Минтопэнерго России;

- 3 млн. долл. США перечислены на счета государственного предприятия «Институт геологии и разработки горючих ископаемых» (далее - ИГиРГИ). (Основание - приказ Минтопэнерго России от 18.03.98 г. России № 86, поручающий ИГиРГИ выполнение экспертиз, анализа и других работ по вопросам оценки запасов, поисков, разведки и добычи углеводородного сырья при подготовке и реализации соглашений о разделе продукции). Компенсировать затраты государственному предприятию ИГиРГИ, которые связаны с проведением экспертиз и анализа, предусматривалось за счет федеральной доли средств, выплачиваемых инвесторами по Соглашениям о разделе продукции, в соответствии с порядком расходования таких средств и годовыми сметами расходов ИГиРГИ на эти цели, утвержденными Минтопэнерго России.

На основании не согласованного с Минфином России письма исполняющего обязанности Министра топлива и энергетики Российской Федерации А. Г. Козырева от 24.06.98 г. № АК-5078 компания «Сахалин Энерджи» перечислила 3 млн. долларов США федеральной части бонуса начала освоения Пильтун-Астохского нефтегазового месторождения на валютный счет ИГиРГИ в акционерном коммерческом банке «Инкомбанк». Как установлено проверкой, между государственным предприятием «Институт геологии и разработки горючих ископаемых» и АБ «Инкомбанк» был заключен договор об открытии текущего банковского счета в иностранной валюте от 15.06.98 г. для осуществления расчетных и

других банковских операций (стоимость открытия счета составила 200 долларов США). На открытый банком валютный счет 6 июля 1998 г. поступили средства (за минусом операций по открытию счета) в сумме 2999800 долларов США.

Валютным платежным поручением от 22.09.98 г. № 1 было дано поручение АБ «Инкомбанк» о перечислении всего остатка денежных средств в сумме 2999800 долларов США на расчетный счет в КБ «Второй банк». Датой валютирования (25 сентября 1998 года) было произведено списание вышеуказанных денежных средств. Однако в связи с отсутствием денежных средств на корреспондентском счете банка платежное поручение не было выполнено.

29 октября 1998 г. у акционерного банка «Инкомбанк» была отозвана лицензия. В соответствии со ст. 20 Закона Российской Федерации «О банках и банковской деятельности» все обязательства банка перед клиентами были зафиксированы в рублях по курсу на дату отзыва лицензии. 30 октября 1998 г. ИГиРГИ предъявил иск Инкомбанку о взыскании незаконно удерживаемых денежных средств, что на дату рассмотрения дела составило с учетом процентов 50473902 рубля 75 копеек.

4 ноября 1998 г. Арбитражным судом города Москвы было вынесено определение о принятии заявления о признании ОАО АБ «Инкомбанк» банкротом и введена процедура наблюдения, которая действует по настоящее время.

Ведется судебное дело о несостоятельности акционерного банка «Инкомбанк».

10. Выполняемые организациями Минтопэнерго России работы по Соглашениям о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом от 7 января 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» должны финансироваться за счет части средств, получаемых от реализации соглашений, через федеральный бюджет.

Финансирование таких работ должно производиться из средств федерального бюджета после фактического поступления в доход указанного бюджета платежей от реализации соглашений о

разделе продукции, но до настоящего времени этот вопрос не урегулирован соответствующими Постановлениями Правительства Российской Федерации.

11. В соответствии с Соглашением «Сахалин-2» к 31 декабря каждого финансового года, начиная с года наступления первой по времени даты начала освоения Пильтун-Астохского либо Лунского лицензионных участков, компания «Сахалин Энерджи» выплачивает 20 млн. долл. США в фонд развития Сахалина.

11.1. Средства этого фонда, расходуются в соответствии с указаниями его управляющих и зачисляются на счет, указанный в письменном виде администрацией Сахалинской области. Такие платежи относятся к категории возмещаемых затрат и подлежат возмещению в соответствии с п. 14 Соглашения, за счет выделения части ликвидной продукции или дополнительной выручки.

Обязательства компании «Сахалин Энерджи» о перечислении этих платежей утрачивают силу после того, как накопленная сумма платежей достигнет 100 млн. долларов США.

11.2. Проверкой установлено, что, начиная с даты начала освоения Пильтун-Астохского лицензионного участка (31.12.97 г.), на счета администрации Сахалинской области от компании «Сахалин Энерджи» поступили два взноса на общую сумму 40 млн. долларов США, в том числе:

- 31.12.97 г. в Сахалинском региональном филиале Промстройбанка – 20 млн. долларов;
- 25.09.98 г. в Московском ABN AMRO банке – 10 млн. долларов США;
- 25.09.98 г. в ИНГбанк Евразия, г. Нью-Йорк – 10 млн. долларов США.

11.3. Проверкой установлено, что все платежи, поступившие по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» во внебюджетный валютный фонд Сахалинской области, использовались в соответствии со сметой доходов и расходов валютного фонда Сахалинской области.

11.4. Отчеты об исполнении сметы доходов и расходов валютного фонда области за 1996, 1997 и 1998 годы утверждены Постановлениями Сахалинской областной Думы соответственно от 17.01.97 г., 29.06.98 г. и 05.07.99 г. Сводный отчет об исполнении сметы доходов и расходов валютного фонда Сахалинской области за 1996–1998 годы приведен ниже:

Таблица 8 (тыс. долларов США)

Статьи доходов и расходов	1996	1997	1998	Всего
Неиспользованные остатки валютных средств на начало финансового года	360,0	1046,7	2467,1	3873,8
Доходы всего	21916,7	32366,5	22692,5	76975,7
в т.ч., полученные по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2»:				
- бонус до начальной даты Сахалин-2	15000,0			15000,0
- бонус Сахалин –1	5000,0			5000,0

Статьи доходов и расходов	1996	1997	1998	Всего
- бонус по Пильгун-Астохскому месторождению «Сахалин-2»		10000,0	2000,0	12000,0
- Фонд развития Сахалина «Сахалин-2»		20000,0	20000,0	40000,0
- содержание экспертной группы Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области	75,0	150,0	150,0	375,0
Расходы всего, из них:	21326,7	30936,4	25008,7	77271,8
Предоставление ссуды, в том числе:				
- Подготовка предприятий топливно-энергетического комплекса к зимнему сезону	9019,0	1030,7	870,0	10919,7
- детская поликлиника в Южно-Сахалинске	1110,0		350,0	1460,0
- больница в Корсакове	1000,0		2000,0	3000,0
- восстановление сцены в драмтеатре им. А.П. Чехова	500,0			500,0
- мост в поселке Макаровка	400,0	826,9		1226,9
- реконструкция тепломагистрали г. Анива	400,0			400,0
- обустройство Юго-Луговского месторождения в Анивском районе	200,0			200,0
- строительство школы на 1266 мест г. Оха	1000,0	978,8	1600,0	3578,8
- ремонт школы г. Красная Тынь	120,0			120,0
- расширение подземного водозабора г. Южно-Сахалинск	380,0	274,8		654,8
- предоставление беспроцентных ссуд администрациям городов и поселков	4000			4000
- ГП «Аэропорт Южно-Сахалинск»	459,7	2897,6	600,0	3957,3
Администрации Анивского района			118,1	118,1
Для энергообеспечения в поселке Озерский			300,0	300,0
Администрации Сахалинской области - ремонт здания и прочие нужды		314,5	273,5	588,0
Администрации области - взносы в разные фонды	10	44,1	120,0	174,1
Администрации Сахалинской области - взнос в фонд «Сахалин-Стихия»		272,4	105,0	377,4
Школа для глухонемых детей г. Долинск		318,3		318,3
Строительство школы в пос. Яблочное		328,8	250,0	578,8
Пристройка к терапевтическому корпусу областной больницы		783,9	2000,0	2783,9
Администрация Сахалинской области за акции «Ногликская газовая электростанция»			4400,0	4400,0
Администрация г. Невельска - ремонт школы			130,0	130,0
Департамент здоровья населения на здравоохранение (на инсулин, противотуберкулезные препараты, медицинское оборудование)	218,7	1780,4	2224,8	4223,9
Расходы экспертной группы Департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа	75,0	150,0	150,0	375,0
Департамент социальной защиты		175,2	130,0	305,2
Департамент здравоохранения			121,0	121,0
Управление внутренних дел - на приобретение средств связи и оборудования для аварийного энергоснабжения		296,2		296,2
Департамент образования, культуры и спорта		134,0	300,0	434,0
Областной Центр санэпиднадзора	100		110,0	210,0
ГП «Облжилкомхоз» на строительство объектов коммунального назначения		1500,0	317,9	1817,9
Государственная телерадиовещательная компания «Сахалин»	300			300
ОАО «Сахалинморнефтепродукт» краткосрочный кредит	1000			1000
Учредительные взносы администрации области, из них:				
- на строительство Ногликской газовой электростанции	685,0	5225,9	5000,0	10910,9
- учредительный взнос Минтопэнерго России (Ногликская газовая электростанция)			2000,0	2000,0
- на создание лесозаготовительного предприятия		2000,0		2000,0
- на техническое перевооружение Горнозаводской обогатительной фабрики		511,0		511,0
- создание автотранспортного предприятия		3000,0		3000,0
- приобретение «Боинг 737-200» для ГП «Авиакомпания «Сахалинские авиатрассы»		2000,0		2000,0
- поддержка финансовых институтов		500,0		500,0
Резерв губернатора на прочие непредвиденные расходы		2574,1	192,2	2766,3
Резерв Сахалинской областной Думы			81,6	81,6
Перечисление в «Фонд развития рыболовства»			291,8	291,8

Статьи доходов и расходов	1996	1997	1998	Всего
Уплата процентов за пользование кредитами	200,6	2030,0		2230,6
Прочие расходы	148,7	141	232,7	522,4
УКС администрации области на реконструкцию и строительство объектов		85,5		85,5
Разработка инвестиционных проектов и программ, законопроектов		313,6	131,5	522,4
Поддержка местных товаропроизводителей		448,7	500,0	948,7

11.5. Оба месторождения, Лунское и Пильтун-Астохское, открыты российскими организациями за счет средств государственного бюджета. По условиям Соглашения «Сахалин-2» (п. 17 (d) Соглашения), ранее понесенные российской стороной затраты на геологоразведочные работы оценены в 160 млн. долларов США.

Их возмещение будет произведено в два этапа:

- первый этап (80 млн. долларов США) - с первого календарного квартала после даты, с которой в течение не менее 30 дней подряд велась добыча углеводородов с предоставлением их объемов для поставки на экспорт;

- второй этап (80 млн. долларов США) - после того, как в ходе реализации углеводородов норма рентабельности достигнет 17,5 % и раздел продукции между российской стороной и компанией «Сахалин Энерджи» будет осуществляться в пропорции 50 на 50 %.

Компания должна производить российской стороне возмещение ранее понесенных затрат ежеквартально по 4 млн. долларов США.

11.6. Согласно Договору между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области от 3 апреля 1997 года возмещаемые компанией «Сахалин Энерджи» ранее понесенные затраты на геологоразведочные работы до даты заключения Соглашения должны распределиться следующим образом: 50 % платежей в федеральный бюджет и 50 % - в бюджет Сахалинской области.

Согласно письму компании «Сахалин Энерджи» от 21.07.99 г. первый платеж в счет возмещения российских затрат на геологоразведочные работы должен быть осуществлен в октябре 1999 года.

Заместитель Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. З. Гарипов и заместитель Министра финансов Российской Федерации М. А. Моторин сообщили банковские реквизиты для перечисления суммы в размере 4 млн. долларов США на счет областного бюджета финансового управления администрации Сахалинской области в ГРКЦ города Южно-Сахалинска.

В то же время первый вице-губернатор области И. П. Малахов для перевода указанного платежа сообщил другие банковские реквизиты, находящиеся в ABN AMRO Bank, г. Нью-Йорк.

Минтопэнерго России письмом от 27.08.99 г. № ВГ-7008 за подписью заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации В. З. Гарипова сочло целесообразным в

соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 29.05.98 г. № ПР-748 направить 2 млн. долларов США федеральной части средств, возмещаемых компанией «Сахалин Энерджи» за ранее понесенные затраты на геологоразведочные работы по проекту «Сахалин-2», целевым назначением на развитие энергетики Курильских островов администрации Сахалинской области.

Средства в сумме 4 млн. долларов поступили 12 августа 1999 года администрации Сахалинской области на счет в ABN AMRO банке г. Москвы. В соответствии с распоряжением губернатора Сахалинской области от 31 августа 1999 года № 243-р средства, поступившие в счет возмещения российских затрат на геологоразведочные работы, понесенных до даты заключения Соглашения по проекту «Сахалин-2», распределены следующим образом:

- дирекции Курильской программы - на строительство малой ГЭС на реке Матросской Северо-Курильского района, Гео ГЭС "Менделеевская" на острове Кунашир и Гео ГЭС "Океанская" на острове Итуруп 1200 тыс. долларов США;

- ОАО «Востокгеология» - на бурение двух скважин для Гео ГЭС «Менделеевская» выдана беспроцентная ссуда 200 тыс. долларов США;

- АО «Пеленга Год» - для возмещения затрат на строительство дизельной электростанции на острове Шикотан 240 тыс. долларов США.

12. В соответствии со ст. 41 Закона Российской Федерации от 03.03.95 г. № 27-ФЗ «О недрах» инвестор обязан уплачивать регулярные платежи за пользование недрами (роялти).

12.1. Федеральным законом от 10.02.99 № 32-ФЗ «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции» внесены изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», которые фиксируют, что порядок, размеры платежей за пользование недрами и условия взимания таких платежей при исполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются указанными соглашениями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

12.2. По условиям Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» расчет роялти производится только после начала реализации.

V. Проверка правильности и своевременности исчисления и уплаты недропользователями налогов в федеральный бюджет при выполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. В целях реализации ст. 13 Федерального закона от 30.12.95 № 225 «О соглашениях о разделе продукции» Сахалинской областной Думой 27.05.97 приняты Законы Сахалинской области № 36 и № 37 «О режиме налогообложения при выполнении Соглашения о разработке Чайвинского, Одоптинского и Аркутун – Дагинского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции» (Соглашение «Сахалин-1») и «О режиме налогообложения при выполнении Соглашения о разработке Пильтун – Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции» (Соглашение «Сахалин-2») соответственно.

В преамбулах данных законов, определяющих предмет, подвергшийся законодательному регулированию, в понятие «инвестор», кроме собственно инвесторов, включены их родственные организации, подрядчики и субподрядчики, которые предположительно могут быть задействованы при осуществлении работ, что прямо противоречит ст. 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», где установлено, что инвесторы – это граждане Российской Федерации, иностранные граждане, юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложения собственных заемных или привлеченных средств в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

Вышеуказанные Законы Сахалинской области от 27.05.97 № 36 и № 37 вступили в противоречие с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», так как данные Законы допускают расширенное толкование понятия «инвестор». В связи с этим данные законодательные акты приняты налоговыми органами Сахалинской области к исполнению только в части инвесторов, являющихся таковыми в соответствии с Соглашениями и Законом Российской Федерации «Об иностранных инвестициях».

2. Согласно п. 1 ст. 13 Федерального закона от 30.12.95 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» за исключением налога на прибыль и платежей за пользование недрами инвестор в течение срока действия Соглашения освобождается от взимания налогов, сборов, акцизов и иных обязательных платежей (за исключением обязательных платежей по социальному и медицинскому страхованию своих работников – граждан Российской Федерации, а также в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации), предусмотренных законодательством Российской Федерации. Взимание указанных налогов, сборов и иных обязательных платежей заменяется разделом продукции на условиях соглашения.

2.1. По условиям Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» разовые платежи (бонусы) за пользование недрами в перечень налоговых платежей не включены и, как следствие, выведены из-под контроля налоговых органов.

2.2. В соответствии со ст. 22 Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» Консорциум уплачивает налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, платежи за договорную акваторию, платежи за право на геологическое изучение недр, платежи за право на добычу углеводородов (роялти).

В соответствии с данным Соглашением налог на прибыль определяется как разница между выручкой от реализации углеводородов и затратами, произведенными в связи с освоением месторождений. Налог на прибыль в Российской Федерации предусмотрен по ставке 13 %, Сахалинской области – по ставке 22% (суммарная ставка 35%). При этом условиями Соглашения допускается уменьшение ставки, если они будут уменьшены соответствующими законами,

указами или постановлениями, принятыми позднее.

2.3. По Соглашению «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи», ее подрядчики и субподрядчики являются плательщиками налога на прибыль, НДС, платы за пользование недрами (роялти).

В соответствии с данным Соглашением компания «Сахалин Энерджи», ее подрядчики и субподрядчики являются плательщиками налога на прибыль согласно Закону Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций». Соглашением также определено, что условия, ставки и порядок взимания налога на прибыль должны оставаться без изменений в течение всего срока действия Соглашения. Совокупная ставка всех федеральных, региональных и местных бюджетов налога на прибыль компании «Сахалин Энерджи», ее подрядчиков и субподрядчиков не должна превышать 32% процента.

3. Федеральным законом от 31.03.99 № 62-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» внесены изменения в ст. 5 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» согласно которым ставка налога на прибыль предприятий и организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, установлена в размере 11 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации - по ставке, устанавливаемой законодательными органами субъектов Российской Федерации, в размере не свыше 19% (суммарная ставка не более 30 процентов). Законом Сахалинской области от 11.05.99 г. № 109 с 1 апреля 1999 года установлена ставка налога, зачисляемого в бюджет области, в размере 19 процентов.

4. Федеральным законом от 10.02.99 № 32-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций», согласно которым «при исполнении соглашений о разделе продукции, заключенным до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о

разделе продукции», применяются условия исчисления и уплаты налога на прибыль, в том числе ставка налога, установленные указанными соглашениями».

5. В Управление МНС России (Госналогслужба России) по Сахалинской области расчеты по налогу на прибыль инвесторами не представлялись, поскольку реализация проекта «Сахалин-1» находится на стадии подготовки (добыча углеводородов не производилась), а по Соглашению «Сахалин-2» первая партия добытой нефти отгружена на экспорт только в конце сентября 1999 года.

6. До настоящего времени не решена проблема возмещения инвесторам НДС, уплаченного ими при закупке оборудования, материалов и при оплате предоставленных услуг в ходе выполнения работ по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

6.1. Законом Российской Федерации от 06.12.92 г. № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость» (в ред. Федерального закона от 06.12.94 г. № 57-ФЗ) предусмотрено, что в случае превышения сумм налога по товарно-материальным ценностям, стоимость которых фактически отнесена на издержки производства, над суммами налога, исчисленными по реализации товаров (работ, услуг), возникающая разница засчитывается в счет предстоящих платежей или возмещается за счет общих платежей налогов в десятидневный срок со дня получения расчета за соответствующий период.

6.2. В соответствии с положениями Соглашения «Сахалин-1» Консорциум и каждая сторона Консорциума имеет право на возврат по НДС в течение 5 рабочих дней после подачи ежемесячных налоговых деклараций. В случае, если полная сумма возврата по НДС не выплачена в течение указанного выше периода 5 рабочих дней, то невозвращенная часть суммы НДС заносится в финансовую отчетность Консорциума как сумма, подлежащая выплате Правительством Российской Федерации, и на такую сумму начисляется процент по годовой ставке ЛИБОР плюс четыре процента, начиная со дня, непосредственно следующего за последним днем вышеуказанного периода возврата, до полной выплаты причитающейся суммы.

6.3. По Соглашению «Сахалин-1» на 1 сентября 1999 года сумма НДС (с учетом процентов) подлежащая возмещению составляет 28550610 долларов США.

7. В соответствии с положениями Соглашения «Сахалин-2» любые суммы НДС, уплаченные компанией «Сахалин Энерджи», родственными ей

организациями, их иностранными подрядчиками или субподрядчиками сверх выставленных ими к уплате сумм НДС, подлежат возврату этому плательщику в течение 5 дней с подачи им своей месячной декларации, отражающей такие платежи.

7.1. Российской Федерацией в лице Министра топлива и энергетики Российской Федерации С. В. Кириенко и компанией «Сахалин Энерджи» 29 декабря 1997 года был подписан Протокол о взаимопонимании по вопросам налогообложения, в соответствии с которым невозмещенная сумма по НДС фиксируется в бухгалтерской документации компании как сумма, подлежащая выплате компании Российской Федерацией, вместе с годовым процентом по ставке ЛИБОР +4 (четыре процента), начисляемым на такую сумму, со дня, непосредственно следующего за последним днем указанного выше пятидневного срока, и до тех пор, пока вся подлежащая возмещению сумма не будет выплачена полностью.

Таким образом данная норма, зафиксированная в Соглашении «Сахалин-1», распространена на Соглашение «Сахалин-2». Однако, учитывая, что Протокол о взаимопонимании по вопросам налогообложения по Соглашению «Сахалин-2» был подписан после принятия Федерального закона от 30.12.95 г. №255-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», внесение такой нормы в Соглашение «Сахалин-2» без законодательного подтверждения неправомерно.

7.2. По Соглашению «Сахалин-2» на 1 сентября 1999 г. невозмещенная сумма НДС (с учетом процентов) составила 35080287 долларов США.

8. Управление МНС России по Сахалинской области до 17.02.99 г. отказывало компаниям в возмещении НДС из-за отсутствия соответствующих изменений в Законе Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость». Одновременно Управление МНС России по Сахалинской области неоднократно ставило вопросы о возмещении НДС перед Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и областной Думой Сахалинской области.

9. Проблема возмещения НДС была изложена в представлениях Счетной палаты Российской Федерации, направленных в апреле 1998 года Правительству Российской Федерации, Госналогслужбе России, а также в отчете, направленном в Государственную Думу и Совет Федерации. При этом Госналогслужба России в ответе Счетной палате Российской Федерации от 15.05.98 г. № ШС-15-01/325 на указанное

представление сообщила, что во исполнение поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова от 30.04.98 г. Госналогслужбой России разрабатывается соответствующий механизм возмещения НДС по соглашениям о разделе продукции.

Однако до 11.02.99 г. федеральными органами (Минтопэнерго России, Минфин России, МНС России), порядок возмещения НДС не был установлен, в результате чего возмещение на момент проверки не производилось и ежемесячно Российская Федерация теряет только за счет начисления процентов около 250 тыс. долларов США.

10. Федеральный закон от 10.02.99 г. № 32-ФЗ «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», внес изменения в Закон Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость», которые предусматривают особый порядок налогообложения для инвесторов и подрядчиков, работающих в рамках Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (определено возмещение НДС инвестору из бюджета и при отсутствии реализации). Законом предусмотрено также, что при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных Российской Федерацией с инвесторами до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», применяются условия исчисления и уплаты налога, установленные указанными соглашениями.

Таким образом, положения Протокола о взаимопонимании по Соглашению о разделе продукции «Сахалин-2» в вопросах о порядке возмещения инвестору НДС входят в противоречие с названным законом, поскольку они меняют условия Соглашения, заключенного до выхода Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

11. Управление МНС России по Сахалинской области в связи с поручением Госналогслужбы России (письмо от 26.05.98 № 06-3-12/1) в июне – июле 1998 года провела документальные проверки по вопросу правильности определения сумм возмещения операторам НДС по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

11.1. Проверками было установлено, что за проверяемый период у операторов - компании «Эксон» (за период с 01.10.96 по 01.01.98) и компании «Сахалин Энерджи

Инвестмент Компани Лтд» (за период с 01.07.96 по 31.03.98) в большинстве проверенных налоговых деклараций имелись нарушения ст. 7 Закона Российской Федерации от 06.12.91 № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость» (с учетом изменений и дополнений).

В частности, необоснованно предъявлялись к возмещению из бюджета суммы НДС, не выделенные поставщиками в первичных документах и самостоятельно исчисленные расчетным путем, по приобретенным служебным легковым автомобилям, по приобретенным (оприходованным) материальным ресурсам (работам, услугам) до их уплаты поставщикам, по материальным ценностям и услугам, приобретенным у физических лиц, по материальным ценностям и затратам, не связанным с производством продукции (работ, услуг) и другие нарушения.

11.2. В результате проведенных документальных проверок выявлено завышение сумм НДС, предъявленного к возмещению (с учетом рассмотренных разногласий) по компании «Эксон» – в сумме 943311,7 долларов США, компании «Сахалин Энерджи» – в сумме 990629,9 долларов США.

11.3. Проверка налоговыми органами Сахалинской области расходной части по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» осложняется следующими обстоятельствами:

1) Часть расходов по Соглашениям проходит через счета, открытые в зарубежных банках, что не дает возможности осуществлять проверку их достоверности в связи со сложностью получения находящихся за пределами Российской Федерации первичных документов, подтверждающих оплату произведенных расходов.

2) Калькулирование компаниями всех расходов производится по специальной системе счетов IDEAS, которая включает в себя сочетание западной и российской систем учета, разработанной специально для операторов Соглашений «Сахалин-1» и

«Сахалин-2» компанией «Прайс Уотерхаус», не соответствующей Положению о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) и порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации 05.08.92 г. № 552 (с учетом изменений и дополнений). Компании указанным Положением о составе затрат в своей деятельности не руководствуются.

12. Положение «О составе затрат и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации 03.07.99 г. № 740, создало условия, позволяющие инвесторам не исполнять требования, предъявляемые к предприятиям Российской Федерации, что может привести к необоснованному увеличению возмещаемых затрат и как следствие - к уменьшению доли Российской Федерации при разделе добываемых углеводородов.

13. МНС России (Госналогслужба России) к подготовке Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» не привлекалась, проекты данных Соглашений на согласование в части налоговых платежей в этот орган не направлялись, переговорный процесс по заключению Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» проходил без их участия.

Это привело к тому, что в ТЭО по обоим проектам отсутствуют расчеты, в которых проводилось бы сопоставление экономических результатов работы в условиях, существующих для российских недропользователей, и в условиях привлечения инвестора на основе заключения соглашений о разделе продукции.

14. В ходе настоящей проверки, осуществляемой Счетной палатой РФ, представители последней совместно с Управлением МНС России по

Сахалинской области экспертным путем провели расчеты уровней платежей в бюджет в условиях Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и в условиях налогообложения недропользователей, не осуществляющих раздел продукции. Установлено, что исключение для Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» из общей суммы платежей в бюджет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизов на

углеводороды, а также льготные условия по налогу на прибыль за период добычи предполагаемого в соответствии с условиями Соглашений объема нефти снижают расчетные поступления в бюджет в среднегодовом исчислении на сумму 1875 млн. долларов США, а за весь период - на 61692 млн. долларов США, в том числе в федеральный бюджет - 51766,7 млн. долларов США.

Таблица № 9

**Отклонения платежей по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2»
от действующего налогового законодательства**

(млн. дол. США)

№ п/п	Наименование платежа	Проект «Сахалин-1»		Проект «Сахалин-2»	
		Всего	Федер. бюджет	Всего	Федер. бюджет
1.	ОВМСБ	-19320	-19320	-4570	-45670
2.	Акциз на углеводороды	-10873	-10873	-10818	-10818
3.	НДС (на внутр. рынке) (на внешнем)	- -	- -	64,4 -64,4	53,7 -64,4
4.	Налог на прибыль	-12485	-4472	-3626	-1703
	Всего	-42678	-34665	-19014	-17101,7

Сделать полный вывод об уровне эффективности данных проектов для российской стороны не представляется возможным вследствие того, что анализ налоговой составляющей технико-экономических показателей российской стороной не производился.

15. Проверкой выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации, принятых на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 17 апреля 1998 г. по результатам тематической проверки организации взимания налогов и платежей в бюджет при исполнении ими Соглашений о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» в Управлении МНС России по Сахалинской области установлено:

15.1. Госналогслужбой России представление Счетной палаты Российской Федерации до Управления МНС России по Сахалинской области не было доведено.

15.2. До настоящего времени осталось невыполненным требование ст.26 Федерального

закона от 30.12.95 г. № 255-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» о принятии необходимых нормативных документов по особому налоговому режиму при исполнении Соглашений о разделе продукции.

15.3. Задолженность по обязательным платежам в бюджет по предприятиям Сахалинской области по состоянию на 01.09.99 составила 2073,4 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет – 1213,0 млн. рублей, или 58,5 %. Из них недоимка на указанную дату составила всего 1796,4 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет - 1086,4 млн. рублей, или 60,5 % к общей сумме недоимки.

15.4. Задолженность по предприятиям ТЭКа по состоянию на 01.09.99 составила по консолидированному бюджету 417,7 млн. руб., в том числе федеральному бюджету – 266,0 млн. руб., или 63,8 %. Из них недоимка составила в консолидированный бюджет 395,1 млн. руб., в том числе в федеральный бюджет – 258,6 млн. рублей, или 65,5 % к общей сумме недоимки.

Таким образом недоимка по предприятиям ТЭКа по состоянию на 01.09.99 к общей сумме недоимки по всем предприятиям области составляет по всем бюджетам 22 %, в федеральный бюджет – 23,8 процента.

15.5. Недоимка по обязательным платежам в бюджет, как в целом по всем предприятиям Сахалинской области, так и по предприятиям ТЭКа, по состоянию на 01.09.99 по сравнению с 01.01.99 возросла в консолидированный бюджет по всем предприятиям на 18 %, в том числе в федеральный бюджет – на 26,4 %, по предприятиям ТЭКа в консолидированный бюджет – на 27,2 %, в том числе в федеральный бюджет – на 34,6 % процента.

15.6. В акте предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации Государственной налоговой инспекции по Сахалинской области от 27 февраля 1998 года основными недоимщиками среди предприятий ТЭКа были отмечены те же самые предприятия.

15.7. В рамках действующего налогового законодательства налоговыми органами Сахалинской области проводилась работа с предприятиями по снижению недоимки по платежам в бюджет (выставление инкассовых поручений, изъятие наличных денежных средств, направление письменных требований о погашении недоимки, принятие постановлений об обращении взыскания недоимки на имущество предприятий) Так, например, в марте т.г. вынесено и направлено в Управление Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Сахалинской области постановление о взыскании налогов и сборов, а также пени за счет имущества АО «Сахалинуголь» на сумму 279,9 млн. рублей, в бюджет до настоящего времени ничего не поступило.

Учитывая то, что недоимка по основным предприятиям–недоимщикам топливно-энергетического комплекса по сравнению с предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации снизилась незначительно, можно сделать вывод о том, что усилия, прилагаемые работниками налоговых органов Сахалинской области по сокращению задолженности, не дают ощутимых результатов.

15.8. В представлении Счетной палаты Российской Федерации Госналогслужбе России от 22.04.98 № 03-03-15/137 по результатам предыдущей проверки было отмечено, что в нарушение постановления Правительства РФ от 24.07.95 № 749 «Об утверждении порядка централизации в федеральный бюджет средств, поступающих от взимания платы за землю» Финансовым управлением администрации Сахалинской области не перечислена в федеральный бюджет за 1995-1997 гг. причитающаяся доля земельного налога и арендной платы в размере 8,7

млн. рублей (или 75% от причитающихся). Настоящей проверкой установлено, что за указанный период и за 1998 год, средства, поступившие от взимания платы за землю, в федеральный бюджет не перечислялись. В результате федеральный бюджет недополучил долю средств земельного налога, подлежащего централизации: за 1995-1997 гг. 11552,9 тыс. руб., за 1998 г. - 4287,0 тыс. рублей (с учетом деноминации). Финансовое управление администрации Сахалинской области неоднократно обращалось в Министерство финансов Российской Федерации и Управление Федерального казначейства по Сахалинской области с просьбой зачесть вышеуказанную задолженность в счет трансферта из федерального бюджета, но безрезультатно.

15.9. В представлении Счетной палаты Российской Федерации Госналогслужбе России по результатам проверки в 1998 г. было подчеркнуто, что на состояние дел с обеспечением платежей в бюджет существенное влияние оказывает отсутствие надлежащего взаимодействия налоговых органов с органами налоговой полиции (в течение 1996-1997 гг. совместные проверки крупных недоимщиков ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз», ОАО «Сахалинуголь», ОАО «Сахалинэнерго» не проводились).

В ходе текущей проверки установлено, что налоговыми органами совместные с органами налоговой полиции не проводились проверки крупных недоимщиков, которыми за 9 месяцев 1999 г. являются эти же предприятия.

15.10. В ответе Госналогслужбы России на представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущей проверки содержалась информация о том, что в III квартале 1998 г. Госналогслужбой России планируется проведение тематической проверки контрольной работы Госналогинспекции по Сахалинской области при исполнении Соглашений о разделе продукции, по результатам которой будет принято решение о применении мер дисциплинарного воздействия.

Однако на момент окончания настоящей проверки, осуществляемой Счетной палатой Российской Федерации, установлено, что со стороны МНС России такая тематическая проверка контрольной

работы Управления МНС России по Сахалинской области не проводилась.

16. Письмом от 24.08.99 № 01-05-03/1685 МНС России поручило Управлению МНС России по Сахалинской области провести выездную налоговую проверку компаний «Эксон» и «Сахалин Энерджи» по следующим вопросам:

-особенности исчисления и уплаты налогов, платежей и сборов при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», в том числе исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, роялти, рента, бонусов, налога на доходы иностранных юридических лиц, взимаемого у источника выплаты, местных налогов и сборов;

-обоснованность начисления процентов на сумму невозмещенного НДС, предъявляемого инвесторами к возмещению из бюджета;

-отражение результатов предыдущей налоговой проверки в бухгалтерском учете и налоговой отчетности инвесторов, представляемой в налоговую инспекцию по месту постановки на налоговый учет.

16.1. Согласно вышеуказанному письму и в соответствии с постановлениями Управления МНС России по Сахалинской области от 30.08.99 № 114 и № 115 в настоящее время на указанных предприятиях проводятся выездные налоговые проверки. На момент окончания настоящей проверки, осуществляемой Счетной палатой Российской Федерации, проверка налоговыми органами указанных предприятий не закончена.

17. В ходе проверки выполнения в ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» представления Счетной палаты Российской Федерации от 17 апреля 1998 года по вопросам организации взимания налогов и платежей в бюджет при исполнении соглашений о разделе продукции, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», на предприятиях и организациях Сахалинской области установлено, что:

17.1. Пятнадцать структурных подразделений, а также представительства в г. Москве, г. Южно-Сахалинске, г. Хабаровске, г. Вунгтау (Республика Вьетнам) в составе ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» в настоящее время не являются юридическими лицами и все расчеты, в том числе платежи в бюджет и внебюджетные фонды, с ноября 1997 года производятся с единого расчетного счета. Следует отметить, что с момента предыдущей проверки доля поступления денежных средств в общем объеме реализации с

23 % в 1997 году увеличился в 1 полугодии 1999 года до 75,4 процента.

17.2. Счет недоимщика с момента предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации в ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» открыт не был, а с выходом Указа Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 734, который отменил действие п. 1-4 Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 об открытии счета недоимщика, обязательность его открытия потеряла актуальность.

17.3. Недоимка по платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 января 1999 года составляла 54,2 млн. рублей из них по ресурсным платежам - 22,6 млн. рублей, или 42 процента. По состоянию на 1 сентября 1999 года недоимка по платежам в федеральный бюджет уменьшилась до 63,1 млн. рублей, из них по ресурсным платежам до 32,6 млн. рублей, или до 51 процента. Таким образом, при снижении недоимки по платежам в федеральный бюджет в целом доля недоимки по ресурсным платежам в ней увеличилась за 9 месяцев 1999 года с 42 до 51 процента.

17.4. Несмотря на то, что у ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» имеется указанная выше недоимка в федеральный бюджет, предприятие продолжает финансирование Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» через дочернее предприятие ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф». Так, на 1 июля 1999 г. сумма займа составляет 564385 тыс. рублей, что более чем в 5 раз превышает задолженность федеральному бюджету.

17.5. Инвестирование в совместную деятельность с РВО «Зарубежнефть» в сумме 15684 тыс. рублей, связанное с эксплуатацией буровой установки «Курильская» для работы на шельфе Вьетнама, не претерпело изменений, так как было единовременным, а объем долгосрочных вложений в совместную деятельность ТОО «Геленджиктурист», связанный со строительством лечебного корпуса был снижен вследствие ввода

части объектов в эксплуатацию с 8298,8 тыс. руб. до 999 тыс. рублей.

17.6. ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» имело возможность гасить задолженность по налогам в федеральный бюджет, так как имевшиеся остатки денежных средств на расчетном счете на 1.01.99 г. в сумме 22485 тыс. рублей и на 1.09.99 г. - 60142 тыс. рублей на те же отчетные даты составляли более половины задолженности федеральному бюджету.

18. Проверка показала, что с момента направления представления Счетной палаты Российской Федерации в Госналогслужбу России никаких документов, касающихся существа представления в ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» от налоговых органов не поступало.

18.1. Налоговыми органами Сахалинской области за этот же период по данному вопросу проверки в ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» не проводились.

18.2. В проверяемом периоде отсрочки по платежам в федеральный бюджет ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» не предоставлялись.

VI. Проверка правильности и своевременности исчисления и уплаты налогоплательщиками страховых взносов в государственные внебюджетные фонды при исполнении ими соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. Все расчеты по взносам в государственные внебюджетные фонды производились филиалами компаний «Сахалин Энерджи» и «Эксон» только путем перечисления денежных средств на счета отделений фондов.

2. Состояние расчетов филиала компании «Сахалин Энерджи» по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды характеризуется следующими данными:

2.1. Подлежало уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в 1998 году – 8006,6 тыс. рублей, из которых в течение года было перечислено 7023,5 тыс. рублей. Просроченная задолженность составила 983,1 тыс. рублей. За 8 месяцев 1999 года начислено 20631,7 тыс. рублей, перечислено – 21689,5 тыс. рублей.

2.2. В Фонд социального страхования Российской Федерации в 1998 году было начислено страховых взносов в сумме 1870,2 тыс. рублей. Собственные расходы организации составили 290,5 тыс. руб., перечислено взносов 1331,9 тыс. рублей.

На 01.01.1999 г. задолженность перед Сахалинским региональным отделением Фонда социального страхования составила 591,0 тыс. рублей. За I полугодие 1999 года страховые взносы начислены в сумме 2740,9 тыс. рублей, собственные расходы составили 739,6 тыс. рублей. На расчетный счет регионального отделения, с учетом погашения долгов, перечислено 2240,5 тыс. рублей. Задолженность по состоянию на 01.07.1999 г. сократилась до 481,8 тыс. рублей. Долг полностью погашен в ходе настоящей проверки.

2.3. В фонды обязательного медицинского страхования (3,6%) от фонда оплаты труда организации в 1998 году начислено 1246,9 тыс. рублей, в том числе в территориальный (3,4%) – 1177,6 тыс. рублей. Текущая задолженность составила 174,8 тыс. рублей, погашена в январе 1999 года. За 6 месяцев 1999 года начислено 2143,1 тыс. рублей, в том числе в территориальный – 2024,1 тыс. рублей. Текущая задолженность на 01.07.1999 г. составила 324,4 тыс. рублей, погашена в июле 1999 года.

2.4. В Государственный фонд занятости населения Российской Федерации в 1998 году компанией «Сахалин Энерджи» были начислены и полностью перечислены страховые взносы в сумме 667,1 тыс. рублей. С января по август 1999 года было начислено 887,2 тыс. рублей. Платежи осуществлены в срок и в полном объеме.

3. Состояние расчетов филиала компании «Эксон» по страховым взносам характеризуется следующими данными:

3.1. В Пенсионный фонд Российской Федерации в 1998 году было начислено 1270,8 тыс. рублей, из которых перечислено лишь 401,9 тыс. рублей. Просроченная задолженность на 01.01.1999 г. с учетом начисленных пеней в сумме 48,2 тыс. рублей составила 917,1 тыс. рублей. За 8 месяцев 1999 года начислено 1879,8 тыс. рублей, перечислено, с учетом погашения долгов, 2758,6 тыс. рублей.

3.2. Страховые взносы в Фонд социального страхования Российской Федерации в 1998 году начислены в сумме 275,2 тыс. рублей. Собственные расходы компании по социальному страхованию составили 55,1 тыс. руб., перечислено региональному отделению 62,0 тыс. рублей. На 01.01.1999 г. просроченная задолженность перед отделением составляла 148,3 тыс. рублей. За I полугодие 1999 года взносы были начислены в сумме 268,3 тыс. рублей. Собственные расходы составили за этот период 83,1 тыс. рублей, перечислено региональному отделению 287,9 тыс. рублей. По состоянию на 01.07.1999 г. текущая задолженность компании составила 48,9 тыс. рублей, погашена в июле 1999 года.

3.3. Взносы в фонды обязательного медицинского страхования в 1998 году были начислены в сумме 183,4 тыс. рублей, в том числе в территориальный – 173,2 тыс. рублей, перечислено лишь 64,0 тыс. рублей. Просроченная

задолженность на 01.01.1999г. составила 119,4 тыс. рублей, задолженность по пеням – 56,3 тыс. рублей. Долги были погашены в течении I полугодия текущего года. За 6 месяцев 1999 года начислено 297,8 тыс. рублей, в том числе в территориальный – 281,2 тыс. рублей. Текущая задолженность на 01.07.1999 г. составила 39,3 тыс. рублей и была погашена в июле 1999 года.

3.4. Страховые взносы в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации в 1998 году были начислены в сумме 127,0 тыс. рублей, из них перечислено только 110,2 тыс. рублей. Страховые взносы в сумме 30,0 тыс. рублей, начисленные за 8 месяцев 1999 года перечислены полностью. Задолженность на 01.01.1999 г. составляла 16,8 тыс. рублей, на 01.07.1999 г. она сократилась до 7,3 тыс. рублей и погашена в период проверки, в сентябре 1999 года.

4. Просроченная задолженность филиала компании «Сахалин Энерджи» по страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации по состоянию на 01.01.1999г. составляла 983,1 тыс. рублей. Она образовалась в октябре 1998 года в связи с неплатежеспособностью банка, где был открыт расчетный счет организации. За несвоевременную уплату страховых взносов начислены пени в сумме 40,4 тыс. рублей. По состоянию на 01.09.1999 г. задолженность по взносам и пеням была полностью погашена. Переплата по страховым взносам на эту дату составила 74,7 тыс. рублей.

Задолженность этой организации в Фонд социального страхования Российской Федерации по состоянию на 01.01.1999 г. составила 591,0 тыс. рублей. В период проведения проверки (14.09.99 г.) вся сумма задолженности компании перед отделением была погашена.

Просроченной задолженности в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, в федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования филиал компании «Сахалин Энерджи» в проверяемом периоде не имел.

5. Просроченная задолженность филиала компании «Эксон» по страховым взносам в ПФР по состоянию на 01.01.1999 г. составляла 868,9 тыс. рублей. За несвоевременную уплату страховых взносов начислены пени в сумме 165,3 тыс. рублей. По состоянию на 01.09.1999 г. задолженность погашена. Переплата по страховым взносам составила на эту дату 9,9 тыс. рублей.

Задолженность этой организации в Фонд социального страхования Российской Федерации по состоянию на 01.01.1999 г. составляла 148,3 тыс. рублей. По состоянию на 01.09.1999 г. отделению была перечислена вся сумма долга.

Задолженность по страховым взносам в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации на 01.01.1999 г. составляла

16,8 тыс. рублей. В период проверки остаток задолженности компанией был погашен полностью.

Просроченная задолженность филиала компании «Эксон» перед Сахалинским территориальным фондом обязательного медицинского страхования за 1998 год составила по страховым взносам 119,4 тыс. рублей и по пеням 56,3 тыс. рублей. В течение I полугодия 1999 года долги погашены. На момент проверки просроченной задолженности нет.

Соглашения о погашении просроченной задолженности по взносам и пеням в государственные внебюджетные фонды с владельцами лицензий на пользование участками недр не заключались, инкассовые поручения на их банковские счета не выставлялись.

6. Расчетные счета филиалов компаний «Сахалин Энерджи» и «Эксон» были открыты в филиале «Сахалинский ОАО АБ «Инкомбанк».

В связи с отзывом 29.10.1998 г. у ОАО АБ «Инкомбанк» лицензии на право проведения банковских операций филиал «Сахалинский» прекратил операции по счетам. В сентябре, октябре 1998 года указанными плательщиками были перечислены страховые платежи в ПФР на общую сумму 1808,9 тыс. рублей, однако на счет отделения они не поступили. На сумму долга банку предъявлена претензия. Кроме того, в состав претензионной суммы включены 409,3 тыс. рублей пеней, начисленных банку за просрочку исполнения платежей. Претензии отделения в феврале и апреле 1999 года направлены в Пенсионный фонд Российской Федерации для решения вопроса представителями ПФР по доверенности отделения об удовлетворении его требований к ОАО АБ «Инкомбанк».

Этим же банком в октябре 1998 года не были зачислены на текущий счет Сахалинского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации страховые платежи в сумме 21,2 тыс. руб., перечисленные филиалом компании «Эксон», и 294,6 тыс. руб., перечисленные филиалом компании «Сахалин Энерджи». Эти платежи были перечислены указанными организациями вторично, иски о возврате средств к филиалу ОАО АБ «Инкомбанк» предъявлены самими плательщиками.

VII. Проверка законности, рациональности процедуры выбора юридических лиц, среди которых распределялись заказы на услуги, изготовление оборудования, технических средств и материалов, необходимых для геологического изучения, добычи и первичной переработки полезных ископаемых при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1. Правовая основа выбора юридических лиц, среди которых распределялись заказы на услуги, изготовление оборудования, технических средств и материалов, необходимых для геологического изучения добычи и первичной переработки полезных ископаемых при исполнении Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

1.1. Федеральный закон Российской Федерации от 7 января 1999 года №19-ФЗ (п. 2, ст. 7) «О соглашениях о разделе продукции» предусматривает обязательства инвестора по «...предоставлению российским юридическим лицам преимущественного права на участие в работах по Соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами..., размещению заказов на изготовление оборудования, технических средств и материалов, необходимых для геологического изучения, добычи и первичной переработки полезных ископаемых, в объеме не менее чем 70 процентов общей стоимости таких заказов между российскими юридическими лицами или иностранными юридическими лицами, осуществляющими соответствующую деятельность и зарегистрированными в качестве налогоплательщиков на территории Российской Федерации».

1.2. В Соглашении о разделе продукции «Сахалин-1» не содержится количественных требований к доле участия в работах по Проекту российских организаций и предприятий. Вместе с тем в Соглашении (п. 6.1.D и п. 21.3.F) оговаривается требование, согласно которому инвестор в случае наличия равноценных предложений на выполнение подрядных работ российской и иностранной организациями обязан отдать предпочтение российскому участнику конкурса.

1.3. В Соглашении о разделе продукции «Сахалин-2» (п. 12.d) указывается, что при распределении контрактов (подрядов) на

поставку товаров и (или) оказание услуг в связи с выполнением работ компания «Сахалин Энерджи» в первую очередь привлекает к работам российские предприятия, отвечающие требованиям Проекта по цене, качеству и срокам выполнения работ. Кроме того, Соглашение обязывает инвестора принять меры к максимальному увеличению доли объема российского участия в каждом году, а также довести долю российского участия в объеме работ за весь срок реализации проекта до 70 процентов.

1.4. Конкретные данные об участии российских подрядчиков в работах по проектам представляются в рамках специальных отчетов операторов проектов УГО (проект «Сахалин-1») ежегодно и наблюдательному совету (проект «Сахалин-2») - ежеквартально.

2. Организация подрядных работ и процедура привлечения юридических лиц к выполнению работ (услуг) при исполнении Соглашений по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

2.1. Операторы ведут учет списков потенциальных подрядчиков и поставщиков на основе собственных оценок и информации, которую им предоставляют партнеры (другие инвесторы), а также органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого проводятся работы, связанные с освоением шельфа о. Сахалин.

Для получения права на заключение договора или участие в конкурсе потенциальный подрядчик должен быть внесен в основной список квалифицированных подрядчиков или продемонстрировать компании «Сахалин Энерджи», что он располагает соответствующими финансовыми и техническими ресурсами для поставки таких товаров и оказания таких услуг в соответствии с обоснованными требованиями к качеству, срокам и ценам (п.2.3. Порядка организации материально-технического снабжения и подрядных работ. Проект освоения Пильтун-Астохского лицензионного участка. Этап 1: Астохская площадь.).

Список квалифицированных подрядчиков компания разрабатывает по каждому Проекту с учетом исходной информации российской стороны о квалифицированных российских подрядчиках, как предусмотрено в Соглашении о разделе продукции.

Компания «Сахалин Энерджи» уточняет этот список при составлении каждой годовой программы работ и предоставляет российской стороне возможность предлагать компании российские предприятия для их рассмотрения на предмет включения в такой список. Претенденты, включенные в списки квалифицированных подрядчиков, получают от компании приглашение представить заявку на участие в конкурсе и анкету (опросный лист).

2.2. Основные принципы и правила деятельности по закупкам и заключению контрактов компании «Эксон» как оператора по проекту «Сахалин-1» изложены в Исходных процедурах заключения подрядных контрактов.

Согласно п. 4.2.1 этого документа в случае, когда предоставление подряда осуществляется на конкурсной основе, количество и тип получаемых предложений зависит от оценочной стоимости заявки. Консорциум объявляет конкурс на все контракты, стоимость которых превышает пять миллионов долларов США.

Для того, чтобы попасть в список претендентов, от каждого поставщика или подрядчика требуется доказать достаточно убедительно для оператора, что он обладает финансовыми и техническими ресурсами, соответствующими требованиям оператора (п.п. 6.3.3 Исходных процедур заключения подрядных контрактов).

2.3. Процесс информирования о конкурсе (п. 6.4 Исходных процедур заключения подрядных контрактов) осуществляется путем письменной информационной справки, которая обеспечивает получение всей информации, необходимой для составления договора.

2.4. Оператор до вскрытия заявок разрабатывает план рассмотрения заявок и организует для их изучения «Бригаду рассмотрения заявок».

2.5. План рассмотрения заявок разбит на работы, выполняемые после получения и вскрытия заявок с целью выявления наиболее привлекательной. Этот план предусматривает изучение всех аспектов заявки, представляющих интерес, включая технические возможности, коммерческие

вопросы, организационную компетентность, финансовое состояние, мобилизационную готовность и общие оцененные затраты.

2.6. Из факторов, рассматриваемых при оценке заявок, основными являются:

- затратные факторы, включая стоимость денег, связанных с предлагаемым графиком платежей;

- техническое соответствие спецификациям;

- требования Соглашения о разделе продукции в отношении предпочтения российской стороне и предпочтительных поставщиков;

- мероприятия и программы по технике безопасности и защите окружающей среды;

- возможности технического обслуживания и ремонта, а также послепродажного обслуживания (п.п. 6.7.2 Исходных процедур заключения подрядных контрактов).

2.7. Процесс рассмотрения заявок должен быть задокументирован для картотеки и включен в пакет рекомендации. Как правило, документами рассмотрения заявок являются документ технической оценки и документ анализа коммерческой заявки.

2.8. После завершения рассмотрения заявок или процесса переговоров результаты оформляются в виде рекомендаций, утверждаемых генеральным директором или назначенным им представителем.

В случае если стоимость контрактов составляет:

- более 2 млн. долларов США для поисково-разведочного периода;

- более 5 млн. долларов США для периода разработки, а также в случае наличия контрактов, содержащих отклонения от Исходных процедур заключения подрядных контрактов, контрактов по неполной заявке на сумму более 2 млн. долларов США или на сумму более 500 тыс. долларов США с любым филиалом оператора или любым неоператором, генеральный директор утверждает рекомендации по

предоставлению подряда рабочим комитетом.

2.9. Окончательный выбор подрядчика проводится с применением процедур, которые устанавливают операторы.

Эти процедуры включают многие факторы, различающиеся в зависимости от размера проекта (контракта, заказа), его конкретных требований, важности и объема работ. Ключевыми установлены:

1) Качество: подрядчик должен доказать свою способность выполнить работы (оказать услуги) в соответствии со стандартами качества и безопасности, принятыми в нефтегазовой промышленности и включающими выполнение требований, связанных с безопасностью персонала и экологией.

2). Сроки: при реализации таких масштабных проектов с учетом высокой степени взаимозависимости этапов и графиков даже внутри одного объекта, а также с учетом непродолжительного календарного периода благоприятной погоды (навигационного периода) – выполнение работ (услуг) и поставки товаров в установленные контрактом сроки являются крайне важной характеристикой.

3) Стоимость работ (услуг) – предлагаемые цены должны быть конкурентоспособными с учетом конъюнктуры рынка на выполнение определенного вида работ (услуг). Предпочтение должно отдаваться тем подрядчикам, которые смогут не только выполнить задание в срок, с высоким качеством, но и финансировать эти работы самостоятельно до их полного завершения либо завершения определенных этапов. И только после приемки объемов получить оплату от оператора на условиях, оговоренных в контракте.

4) Условия страхования – подрядчик за свой счет должен обеспечить страхование персонала (включая персонал субподрядчика), машин, оборудования, материалов. Размер страховых ставок и сумм заранее оговаривается условиями контракта.

5) Гарантии – подрядчик должен гарантировать выполнение объемов работ (услуг) в соответствии с требованиями

контракта. В случае невыполнения гарантийных обязательств со стороны подрядчика, к нему могут применяться штрафные санкции на сумму причиненных оператору (Проекту) убытков, связанных с задержкой выполнения работ по выпуску изделия, сдаче объекта, оказания других услуг.

2.10. При условии соответствия предложений участников конкурса требованиям п.п. 1- 5, изложенных в п.2.9 настоящего раздела, операторы Соглашений, при подведении итогов конкурсов должны отдавать предпочтение (при прочих равных условиях) предприятиям и организациям из числа российских подрядчиков. (Предприятие считается российским, если прямое или косвенное долевое участие в нем российских юридических или физических лиц, включая государственные органы, составляет 50% и более).

Контроль за соблюдением интересов российских подрядчиков должен осуществлять УГО (проект «Сахалин-1») и наблюдательный совет (проект «Сахалин-2»). С претендентом, выигравшим конкурс, на выполнение работ или оказание услуг заключается контракт.

2.11. Основные принципы и правила деятельности по закупкам и заключению контрактов на выполнение работ (услуг) По проекту «Сахалин-2» изложены в «Порядке организации материально-технического снабжения и подрядных работ. Проект освоения Пильтун-Астохского лицензионного участка. Этап 1: Астохская площадь».

Согласно п. 2.2 Порядка организации материально-технического снабжения и подрядных работ компания «Сахалин Энерджи» должна стремиться к конкурсному распределению всех контрактов и заказов на поставку, за исключением случаев, когда цена контракта минимальна или имеется только один квалифицированный подрядчик. Дополнительно все договоры о поставке товаров (услуг) на общую сумму свыше 15 млн. долларов США должны распределяться компанией на конкурсной основе среди потенциальных подрядчиков, отвечающих установленным условиям, за исключением случаев принятия наблюдательным советом иных решений. В случае наличия только одного квалифицированного подрядчика компания «Сахалин Энерджи» проводит переговоры по заключению договора с ним.

2.12. Последующие этапы по заключению контрактов по проекту «Сахалин-2» в целом

аналогичны этапам, изложенным в Исходных процедурах заключения подрядных контрактов (Проект «Сахалин-1»).

2.13. Наличие Исходных процедур заключения подрядных контрактов (Проект «Сахалин-1») и Порядка организации материально-технического снабжения и подрядных работ (Проект «Сахалин-2») не дают российской стороне гарантий того, что договоры на подрядные работы будут заключаться исключительно на конкурсной основе.

На заседании наблюдательного совета (Протокол от 11.12.97 №6, п.п. 6,7, 13) отмечалось, что за III квартал 1997 года из 35 заключенных договоров 23 были заключены без конкурса, причем большинство из них - с иностранными подрядчиками. Некоторые потенциальные подрядчики не были уведомлены о предполагаемых к заключению договорах, хотя, как показывают материалы проверки, Порядок организации материально-технического снабжения и подрядных работ к этому времени уже вступил в силу.

2.14. Отсутствие требований к тому, чтобы конкурс на поставщиков, контракты и заказы проводился по одному переменному параметру при всех прочих жестко фиксированных граничных условиях, либо по нескольким переменным параметрам, но при наличии единой формулы (с весовыми коэффициентами по каждому переменному параметру), сводящей переменные конкурсные параметры к скаляру, создает легитимную возможность для принятия произвольных решений на любом этапе конкурса.

3. О работе по привлечению российских предприятий и организаций к выполнению Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

3.1. Оператор Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2» должен обеспечить 70-процентную долю российского участия в Проекте при производстве необходимых товаров и услуг.

При этом компания «Сахалин Энерджи» не обеспечивает гарантии 70-процентного уровня российского участия в ежеквартальном или ежегодном исчислении или за весь прошедший период, мотивируя это тем, что величина в 70% является целью, к которой следует стремиться на протяжении всего срока действия Проекта (Протокол от 23.04.97 г. №4 п.п. 3-4 заседания наблюдательного совета).

Учитывая бессрочный характер данного Соглашения, можно с высокой степенью вероятности утверждать, что достижение 70-процентного объема российского участия в Соглашении – обязательство, которое может не исполняться.

3.2. Администрацией Сахалинской области совместно с Комитетом Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности, Минтопэнерго России и администрациями ряда других областей и краев России в ноябре-декабре 1994 года проведена работа по первоначальному изучению потенциальных

российских подрядчиков по проекту «Сахалин-2».

В группу иностранных участников входили представители компаний «Сахалин Энерджи», «Мицуи» и «Даймонд ГЭС Б.В.».

Были проведены совещания и встречи в городах Южно-Сахалинске, Корсакове, Совгавани, Комсомольске-на-Амуре, Ноглики, Хабаровске, Владивостоке, Москве, в которых приняли участие представители 90 российских предприятий и организаций из таких отраслей, как изыскания, проектирование, строительство, транспорт, связь. Состоялось посещение 17 предприятий.

3.3. Разработка и реализация программы подготовки и участия российских предприятий в реализации нефтегазовых проектов освоения континентального шельфа проводится в Сахалинской области в соответствии с распоряжениями губернатора Сахалинской области (от 22.12.95 №562-р, от 26.07.96 №207-р и др.).

Заключено Соглашение между администрациями Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев от 30 июня 1997 года «О развитии экономического сотрудничества», предметом которого (п. 1.5.1) является «взаимодействие сторон в вопросах максимального использования производственных мощностей промышленных, научных, строительных, транспортных и других предприятий и организаций, а также техники, оборудования и материалов Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев при выполнении подрядных работ и услуг, связанных с разведкой, добычей, транспортировкой и использованием нефти и газа, строительством объектов производственной и специальной инфраструктуры в рамках проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

3.4. В рамках выполнения Соглашений разработаны и переданы операторам Проектов перечни потенциальных подрядчиков Сахалинской области, Приморского и Хабаровского краев, включающие 365 организаций и предприятий.

Минтопэнерго России проведена работа по предоставлению операторам Проектов предложений по составу российских потенциальных подрядчиков, хотя на начальных этапах работы она была недостаточна (протоколы наблюдательного совета от 20.11.96 и 22.01.97).

3.5. В 1999 году Минтопэнерго России совместно с Минэкономики России, РКА и ОАО «Компомаш» завершено издание «Композит-Каталога оборудования, материалов и услуг для нефтегазовой промышленности», в котором приведены необходимые для операторов проектов данные о более чем 260 предприятиях и организациях российской промышленности, выпускающих нефтегазовое оборудование (по 240 укрупненным номенклатурам изделий и услуг).

Указанный Каталог в мае 1999 года передан в рабочем порядке представителю компании «Сахалин Энерджи».

3.6. В настоящее время Минтопэнерго России проводит работу по разработке электронной базы

данных по оборудованию для проекта «Сахалин-2».

Минтопэнерго России проводятся также консультации и совещания с представителями российских предприятий по вопросам их участия в реализации проектов освоения шельфа, конференции и выставки по указанным вопросам.

Работы по подбору, изучению и предварительной квалификации российских предприятий и организаций операторами Проектов ведутся с использованием собственной базы данных, а также информации, поступающей от Минтопэнерго России, администрации Сахалинской области и других источников.

3.7. Операторы, путем телефонных и письменных запросов, проводят предварительную квалификацию российских подрядчиков относительно возможностей изготовления требуемой продукции, использования специальных коммерческих и технических вопросников, проведения встреч с представителями предприятий и организаций, участия в выставках, конференциях, семинарах.

3.8. Компания «Эксон» проводит указанные работы в рамках «Стратегии привлечения российских подрядчиков».

В 1996-1997 годах она провела изучение и предквалификационный отбор потенциальных российских подрядчиков по направлениям: оборудование (агрегаты), толстолистовые стали, сосуды под давлением и теплообменники и др. Работы проводилась с 60 предприятиями и организациями России, в том числе с ведущими предприятиями оборонного комплекса («Севмашпредприятие», «Звездочка», Ижорские заводы», НПО «Искра», ЦКБ МТ «Рубин», ЦКБ «Коралл», Ленинградский металлургический завод и др.).

Компания «Эксон» оценила ряд предприятий как прошедшие предквалификационный отбор. Ряд предприятий не соответствуют требованиям Инвестора, которые могут быть устранены при условии последовательного выполнения соответствующих планов.

3.9. Компания «Сахалин Энерджи» руководствуется в данной работе «Методом оценки российских подрядчиков».

По данным, представленным в ходе проверки компанией «Сахалин Энерджи», оператором определены 54 российских поставщика, отдельные виды продукции которых либо их производство в целом сертифицированы или подготовлены к сертификации по международным стандартам (ASME, API, ISO и др.). Из 54 предприятий 18 заняты производством материалов (главным образом различные сорта стали), 4 – в производстве стальных конструкций, 32 – в изготовлении и поставках нефтегазового оборудования.

В Дальневосточном регионе из 40 предприятий более 20 производят продукцию, которая представляет интерес для проекта «Сахалин-2». По тематике Проекта могут быть привлечены около 30 из имеющихся в регионе 75 НИИ и КБ, порядка 20 из работающих там

70 строительных организаций и 75 из 90 организаций, специализирующихся на предоставлении сервисных услуг.

3.10. Из материалов операторов и результатов обсуждений, состоявшихся с представителями операторов в ходе проведения проверки, следует, что основными причинами несоответствия являются:

- отсутствие опыта изготовления оборудования с требованиями, предъявляемыми к оборудованию шельфа (по климатическим, механическим, эргономическим и др. показателям);

- отсутствие необходимого опыта ведения коммерческих операций с международными потребителями;

- недостаточный уровень работ по технике безопасности и охране труда;

- отсутствие в ряде случаев сертификатов качества по международным стандартам;

- нестабильность поставок изделий;

- слабость финансового положения и, как следствие, трудности с закупкой материалов и комплектующих изделий;

- неэффективные технико-экономические показатели, в частности, из-за высоких тарифов на транспортные расходы;

- невозможность в ряде случаев обеспечить комплектную поставку систем (комплексов) оборудования и их сервисное обслуживание на протяжении срока освоения месторождений (свыше 25 лет).

4. О работе управляющих органов по расширению участия российских предприятий и организаций в работах по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

4.1. С целью расширения участия в Проекте российских предприятий и организаций управляющие органы по реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» наряду с работой, которая на постоянной основе проводится рабочими группами, совместным комитетом наблюдательного совета и Департаментом по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области, выполнили следующую работу:

- ввели в действие Порядок организации материально-технического снабжения и подрядных работ для Проекта освоения Пильтун-Астохского лицензионного участка;

- утвердили «Положение о совместном комитете» и достигли договоренности об участии совместного комитета в осуществляемом компанией «Сахалин Энерджи» процессе организации подрядных работ на всех его этапах (за исключением принятия решения о победителях конкурсов и переговорах по заключению договоров);

- регламентировали процедуру назначения поставщиков финансовых, маркетинговых,

инженерно-технических и иных услуг;

- решили методические вопросы совершенствования механизма организации подрядных работ и определения доли участия российских подрядчиков при реализации Соглашений о разделе продукции;
- расширили работы по созданию информационной базы по потенциальным российским подрядчикам;
- установили наличие норм величины контрактов, заключаемых на конкурентной основе;
- рассмотрели ряд ранее принятых решений о заключении контрактов на подрядные работы в плане расширения доли участия российских организаций в реализации Соглашения о разделе продукции;
- выполнили обоснованные требования российской стороны, касающиеся своевременного предоставления информации компанией «Сахалин Энерджи» по вопросам подрядных работ и «прозрачности» работы по объявлению конкурсов, подведению их итогов и заключению контрактов с победителями конкурса;
- наметили меры по координации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в части создания совместной инфраструктуры и, в частности, по проектированию морских платформ силами российских институтов и их изготовлению в России с максимальным использованием российского потенциала.

4.2. При реализации Соглашения «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи» должна представлять на каждое заседание наблюдательного совета отчеты о выполнении программ использования российских кадров на территории России программы подготовки кадров. Помимо общего отчета о состоянии дел, компания должна указать: численность нанятых работников, число российских граждан в общей численности работающих, число лиц, завершивших курс обучения в соответствии с программой подготовки кадров, а также количество занятых ими инженерно-технических и руководящих должностей.

4.3. Вместе с тем не использованы возможности Межведомственной рабочей группы по защите интересов российских предприятий в конкурсах и тендерах на осуществление подрядных работ и услуг, образованной решением вышеназванной Комиссией Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 года. Ни одного заседания указанной рабочей группы не было проведено.

5. Результаты работы по привлечению российских предприятий и организаций к реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2»

5.1. В соответствии с отчетами по подрядным работам, представленным в ходе проведения проверки компанией «Эксон», и отчетами о привлечении предприятий российской промышленности, представленными компанией «Сахалин Энерджи», проанализированы данные о

российском участии в реализации Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Из приведенных недропользователями данных следует:

1) По Соглашению «Сахалин-1»:

- в 1997 и 1998 годах 56 российских организаций (в основном сахалинских) получили контракты на выполнение работ;

- по количеству заключенных договоров доля участия российских предприятий в 1997-1998 годах составляет соответственно 55,4% и 68,8%, по сумме заключенных договоров³ за указанный период – 55,0 и 56,5%;

- имеет место снижение, начиная с 1998 года, как общего количества заключенных компанией «Сахалин Энерджи» договоров на проведение работ, так и количества договоров, заключенных с российскими предприятиями. В 1998 году по сравнению с 1997 годом общее количество заключенных контрактов уменьшилось в 3 раза, с российскими предприятиями – в 2,5 раза, соответственно по суммам заключенных договоров – в 11,3 и 10,8 раза. В I квартале 1999 года указанная тенденция сохранилась.

Из важных контрактов, реализованных в 1998 году по Соглашению «Сахалин-1», необходимо отметить работу, проведенную ОАО НК «Роснефть» совместно с восемью российскими проектными институтами (в том числе ЦКБ МТ «Рубин», ЦКБ «Коралл», СахНИПИ, ВНИПИ), по концептуальному проектированию эксплуатационной платформы.

2) По Соглашению «Сахалин-2»:

- российскими подрядчиками и субподрядчиками на 1 июля 1999 года заключено 1103 контракта на сумму более 404 млн. долларов США, в том числе сахалинскими подрядчиками заключено контрактов на 350 млн. долларов США;

- по количеству заключенных договоров доля участия российских предприятий составила в 1996-1998 годах соответственно 54,5; 29,0; 48,9%; а по сумме заключенных договоров⁴ – 76,9; 50,2; 58,3 процента.

Контракты с российскими подрядчиками в связи с работами по Соглашению «Сахалин-2» заключались в основном для выполнения работ по переоборудованию платформы «Моликпак» с учетом добычи нефти в сложных условиях сахалинского шельфа, осуществления промысловых

³ Данные показатели не сверялись с суммами, зафиксированными в платежных документах недропользователя. Проверка должна быть доведена до конца и на следующем этапе контрольных мероприятий указанные параметры должны быть подтверждены объективными данными.

⁴ Данные показатели не сверялись с суммами, зафиксированными в платежных документах компании «Сахалин Энерджи». В связи с этим проверка должна быть доведена до конца и на следующем этапе контрольных мероприятий указанные параметры должны быть подтверждены объективными данными.

операций (бурение, пуско-наладочные работы), предоставления транспортных услуг, аренды технических средств, производственных сооружений и жилья, выполнения строительных работ (поселок «Зима» – 37 млн. долларов США, новый офис – 8,2 млн. долларов США, кемпинг в Ногликах – 2,8 млн. долларов США – всего 48,0 млн. долларов США), энерго- и водоснабжению, поставкам продовольствия, оказанию медицинских услуг, осуществлению проектных и научно-исследовательских работ, а также работ по обеспечению различных нормативно-технических и правовых решений.

Практически отсутствуют контракты на создание и поставку высокотехнологического оборудования, необходимого для реализации Соглашения «Сахалин-2».

Имели место случаи, когда российской стороной не было предложено ни одного потенциального подрядчика на выполнение работ, в связи с чем контракты заключены с иностранными поставщиками - в первом квартале 1997 года были заключены крупные контракты без использования российских предприятий. Эти контракты включают в себя фактическую покупку платформы «Моликпак» (29 000 000 долл. США), два контракта на ее буксировку (6 900 000 долл. США) и контракт на изготовление технологического модуля⁵ (12495000 долл. США).

На заседании наблюдательного совета от 23 апреля 1997 г. в г. Южно-Сахалинск низкую долю участия российских подрядчиков в работах по Проекту «Сахалин-2» представители компании «Сахалин Энерджи» мотивировали тем, что:

- в конкурсе участвовали два российских предприятия - АО «Амурский судостроительный завод» и одно из ведущих российских парохозяйств. АО «АСЗ» впоследствии снял свою кандидатуру. После посещения второго предприятия, участвовавшего в конкурсе, представители компании «Сахалин Энерджи» и морские инспекторы пришли к выводу, что его суда недостаточно оборудованы для буксировки платформы;

- по 17 менее крупным контрактам общей стоимостью от 3 млн. долларов до 5 млн. долларов США российской стороной не было предложено ни одного потенциального российского подрядчика;

⁵ Данные суммы необходимо уточнить, исходя из платежных документов недропользователя.

- минимальным опытом работ российских компаний;

- 70-процентная доля российского участия, указанная в Соглашении о разделе продукции, является целью, поставленной для всего срока Проекта.

В соответствии с п. 13 Соглашения о разделе продукции «Сахалин-2» компания «Сахалин Энерджи» должна обеспечить максимальное участие российских граждан в работах на территории России, связанных с Соглашением, включая как работы, выполняемые непосредственно компанией, так и работы операторов и субподрядчиков. Во исполнение этого обязательства компания «Сахалин Энерджи» должна представлять программу использования российских кадров на территории России с указанием доли российских граждан в общей численности работающих, а также программу подготовки кадров, в которую должна входить оценка объема и видов подготовки, целесообразной для решения задач, поставленных в программе использования российской рабочей силы.

5.2. Учитывая масштабы и сложность проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также то, что их инвесторами являются дочерние компании мировых лидеров нефтегазовой промышленности, основной экономический и социальный эффект может быть достигнут за счет максимального вовлечения в реализацию проектов российских организаций, компаний и предприятий.

5.3. В целом доля участия российских подрядчиков в реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» даже по данным недропользователей находится на уровне⁶ 55%-58% (в стоимостном выражении) недостаточна даже для начальных этапов проведения работ по освоению шельфа острова Сахалин и требует мер по ее доведению до уровня 70% и выше.

5.3. Возможность почти неограниченно относить расходы недропользователя на возмещаемые затраты стимулирует оператора к максимально дорогим контрактам, к закупкам максимально дорогого оборудования (услуг) у «своих» или близких фирм, при естественном стремлении зарубежных компаний действовать согласованно со своими производителями оборудования (услуг), что не обеспечивает увеличения доли российских подрядчиков в Сахалинских проектах. Как уже отмечалось, согласно Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» инвестор может включать в смету любые по составу издержки. Более того, это ему выгодно, поскольку, выступая в качестве оператора работ по Соглашению, он во многих случаях может получить большую выгоду не от прибыльной продукции, а за счет доходов, приходящихся на

⁶ Данную долю необходимо уточнить, исходя из платежных документов недропользователей.

иностранных подрядчиков, являющихся в ряде случаев его аффилированными лицами.

На невысокий уровень участия российских подрядчиков в работах по Проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» будет и впредь оказывать влияние существующая практика проведения недропользователями конкурсов (на контракты и заказы) по множеству переменных параметров, а также отсутствие у УГО и наблюдательного совета реальных рычагов пресечения бесконкурсного заключения контрактов.

6. О работах, связанных с платформой «Моликпак»

В соответствии с программой работ компания «Сахалин Энерджи» выполнила большой объем работ в области коммерческой деятельности, строительства промышленных сооружений и монтажа оборудования. Морская стационарная ледостойкая платформа «Моликпак» состоит из следующих блоков, узлов и модулей: подставки под основание платформы; основания платформы; технологического модуля; бурового блока; жилого блока. Только 2 блока являются вновь изготовленными – ледостойкое дополнительное стальное основание (подставка под основание платформы) и технологический модуль. Все остальные изготовлены в период постройки платформы «Моликпак» в 1982 году и модернизированы в 1997-1998 годах.

Изготовление подставки под основание платформы, вызванное необходимостью увеличения общей высоты платформы на 15 метров, осуществлялось на кораблестроительном заводе в городе Комсомольске-на-Амуре в виде 4-х блоков с последующей транспортировкой и сборкой их в единое целое на заводе в городе Большой Камень.

После окончательной сборки подставки в г. Большой Камень (Приморский край) она была отбуксирована на верфи компании ДЭУ (г. Окпо, Республика Корея), где осуществлялась модернизация и ремонт платформы «Моликпак» для последующей стыковки платформы и подставки.

Госгортехнадзором России проведены ревизия и контроль неразрушающими методами всего оборудования бурового блока платформы «Моликпак», которое изготовлено и установлено в 1982 году при строительстве платформы.

6.1. На изготовление, испытание и доставку стального основания (тумбы) к месту стыковки с платформой израсходовано 53607 тыс. долларов США. Непосредственно на верфях АО «Амурский судостроительный завод» (г. Комсомольск-на-Амуре) выполнено работ на сумму 35500 тыс. долларов США.

6.2. На модернизацию верхних строений платформы «Моликпак» на верфи южнокорейской компании «ДЭУ» израсходовано 71393 тыс. долларов США, из

которых 19771 тыс. долларов США составило превышение от первоначальных сметных оценок. Таким образом, объем работ, выполненных на верфях АО «Амурский судостроительный завод», в стоимостном выражении составляет 28% от затрат на изготовление, испытание и доставку стального основания (тумбы) к месту стыковки с платформой, а также на модернизацию верхних строений платформы.

6.3. Это величина в реальности может быть много меньше, поскольку в связи с характером покупки невозможно было получить надежные и полные данные ни о ее конструкции и оборудовании, ни об их стоимости.

6.4. Превышение первоначальных сметных оценок по модернизации верхних строений платформы объясняется тем (материалы заседания наблюдательного совета от 10.12.98 г.), что за старую платформу была уплачена лишь малая доля ее начальной стоимости (примерно 10%).

В первоначальной смете расходов были недооценены расходы на обновление устаревших чертежей и данных, а также на замену большего, чем предполагалось, объема оборудования с целью приведения платформы в соответствие с жесткими требованиями эксплуатации в условиях Сахалинского шельфа.

По направлениям работ превышение сметы затрат составили:

– по системе отопления и вентиляции жилого модуля – 1500 тыс. долларов США;

– по системе отопления и вентиляции модуля сыпучих материалов – 250 тыс. долларов США;

– по общей системе отопления и вентиляции – 300 тыс. долларов США;

– по промежуточным стальным основаниям платформы – 2750 тыс. долларов США;

– по системе безопасности – 1500 тыс. долларов США;

– по системам бурения – 1690 тыс. долларов США;

– по поставленным материалам, установке оборудования и др. – 11781 тыс. долларов США.

6.5. На платформе «Моликпак», по данным компании «Сахалин Энерджи», работают 133 специалиста, из которых 123 являются гражданами России. (Эти данные по ведомостям зарплаты не проверялись).

6.6. Реализация Проекта в целом предусматривает сооружение еще двух нефтяных платформ на Пильтун-Астохском месторождении и двух газоконденсатных платформ на Лунском месторождении.

VIII. Использование федеральной собственности

1. Соглашениями о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» не предусмотрено использование федеральной собственности. Вместе с тем, в прямой или косвенной форме использование федеральной собственности при реализации данных Соглашений фактически имеет место.

1.1. Упомянутый в п. 2.2.2 (раздел III) кредит в сумме 348 млн. долларов США представлен под обеспечение гарантий спонсоров (до завершения проекта), а также под предоставление кредиторам обременение на все движимое и недвижимое имущество компании «Сахалин Энерджи», включая права на недропользование по Соглашению о разделе продукции и страховые полисы.

1.2. В Соглашении о разделе продукции «Сахалин-2» не определен порядок компенсации затрат за пользование кредитом и предоставление финансовых услуг по нему. Это позволило компании «Сахалин Энерджи» без согласования с наблюдательным советом выплатить своему учредителю (фирме «Мицуи Сахалин Девелопмент Компани Лтд»), т.е. аффилированному лицу 870 тыс. долларов США, представляющих, по заключению аудиторской компании «Прайс Уотерхаус Куперс», косвенный гонорар за предоставление определенного набора знаний и услуг. Подобный же косвенный гонорар за предоставление определенного набора знаний и услуг, связанных со строительством завода по переработке жидкого газа, в сумме 10 млн. долларов США выплачен другому учредителю - фирме «Шелл Сахалин холдинг Б.В.»

Оплачиваться проценты по кредиту, «услуги» перечисленных аффилированных лиц по условиям Соглашения будут компенсационной продукцией, то есть за счет сокращения доли прибыльной продукции, что повлечет за собой сокращение доходов федерального бюджета Российской Федерации. Условия кредита (в сумме 348,0 млн. долларов США), согласованно предоставленного Европейским Банком Реконструкции и Развития, Корпорацией для частных инвестиций за рубежом (ОПИК) и Экспортно-импортным банком Японии (Джексим), предполагают использование в скрытой, завуалированной форме не предусмотренных Соглашением бюджетных средств и собственности в виде прав на недра.

2. В рамках выполнения работ по Соглашению «Сахалин-2» российская сторона приобретала основные средства за счет средств федерального бюджета, получаемых в виде разовых платежей (бонусов) в интересах реализации Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Так, сметой расходов на 1999 г., утвержденной 1 февраля 1999 г. заместителем Министра финансов Российской Федерации М. А. Моториным и заместителем Министра топлива и энергетики В. 3. Гариповым, предусмотрено приобретение основных фондов на общую сумму 882,6 тыс. рублей.

Поскольку целевое назначение основных фондов, приобретаемых за счет средств федерального бюджета, - обеспечение деятельности российской стороны, комиссий по разработке условий пользования недрами, УГО и наблюдательного совета, то их можно отнести к косвенной форме использования федеральной собственности по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2», не оговоренной в Соглашениях.

3. В соответствии со ст. 128 «Виды объектов гражданских прав» Гражданского кодекса Российской Федерации к объектам гражданских прав относится информация.

3.1. Применительно к информации, полученной в результате изучения недр, Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ « О соглашениях о разделе

продукции» в п. 2 ст. 11 («Право собственности на имущество и информацию») конкретизирует это положение и прямо закрепляет право собственности на данную информацию за государством: «Вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежит на праве собственности государству».

3.2. В Соглашениях не упоминается как объект имущественных прав первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашениям.

Кроме того, если в соответствии со ст. XXXI Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» стороны «могут свободно использовать информацию для своих целей, необходимых для выполнения своих обязательств по настоящему Соглашению, включая раскрытие информации родственным организациям и ее использование ими для этих целей», а также раскрывать информацию другим лицам в соответствии с порядком, предусмотренным настоящей статьей Соглашения, то в Соглашении «Сахалин-2» этот вопрос вообще не урегулирован.

3.3. Установленные федеральным законодательством права государства на первичную геологическую, геофизическую, геохимическую и иную информацию, полученную инвестором в результате выполнения работ по Соглашениям не затрагивает и не ухудшает коммерческие результаты деятельности инвестора, соответственно не нарушает требования п. 28.5 Соглашения «Сахалин-1» и п. 24 (f) Соглашения «Сахалин-2». Таким образом, использование инвестором полученной им в процессе выполнения работ по Проектам геологической, геофизической, геохимической и иной информации есть использование федеральной собственности.

3.4. Проверка материалов работы УГО и наблюдательного совета показала, что вопросам информации, как особого вида

федеральной собственности, должного внимания не уделялось.

VI. Выводы

1. В части соответствия федеральному законодательству порядка заключения и положений Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»:

Правительство Российской Федерации заключило Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» с нарушениями норм статей 13 и 17 действующего при их подписании Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах».

В нарушение ст. 13 указанного закона конкурсы на право пользования недрами на условиях Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» не проводились. Таким образом, подписание Минтопэнерго России (в качестве представителя государства) Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в соответствии со ст. 17 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах» является неправомочным действием органа государственной власти.

Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в нарушение ст. 10 Закона Российской Федерации «О недрах» и ст. 40 Закона «Об иностранных инвестициях в РСФСР», действующих на момент заключения данных Соглашений, фактически являются бессрочными.

В соответствии с положениями Соглашения «Сахалин-2» таможенные органы Российской Федерации, а также государственные органы, на которые возложен контроль за охраной окружающей природной среды, должны руководствоваться не нормами законодательства Российской Федерации, а положениями данного Соглашения.

Предусмотренное Соглашениями о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» исключение из общей суммы платежей в бюджеты отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизов на углеводороды за период добычи предполагаемого в соответствии с условиями Соглашений объема нефти снижают расчетные поступления в бюджет в среднегодовом исчислении на сумму 1875 млн. долларов США, а за весь период - на 61692 млн. долларов США, в том числе в федеральный бюджет - 51766,7 млн. долларов США.

Тем не менее в соответствии с нормой ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» Соглашения

«Сахалин-1» и «Сахалин-2» введены в действие и подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями.

2. В части обеспечения прав и интересов Российской Федерации:

2.1. В Соглашениях не предусматривается утверждение годового отчета об исполнении программ работ и смет затрат, отсутствуют реальные ограничения на состав и объем затрат, возмещаемых российским сырьем.

В Соглашении «Сахалин-1» отсутствует требование о проведении ежегодного аудита, не определена номенклатура возмещаемых затрат.

2.2. В Соглашениях «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в недостаточной мере учтены интересы государства по вопросам экологии, недропользования, обеспечения поступления средств в бюджеты, а также государственного контроля.

2.3. Вопреки Положению о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденному постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. № 588 и от 13 августа 1998 г. № 950, Министерство природных ресурсов Российской Федерации как государственный орган управления государственным фондом недр не осуществляет контроль за недропользователями при реализации Соглашений раздела продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

2.4. Правительством Российской Федерации не решены вопросы пересмотра действующих нормативных актов природоохранных органов, пограничной, таможенной и налоговой служб с учетом положений Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции».

2.5. Со стороны Правительства Российской Федерации отсутствует контроль за выполнением условий Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и за учетом добытого углеводородного сырья по объемам.

2.6. Не решаются в полной мере задачи, поставленные перед Комиссией Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов

государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции (определение и решение вопросов по упорядочиванию различных согласований, разрешений, одобрений и заключений, включая вопросы Госэкспертизы по техническим, экономическим и экологическим проблемам). Указанной Комиссией не решены проблемы, связанные с порядком возврата таможенных платежей и НДС.

2.8. Совет представителей уполномоченного государственного органа (Соглашение «Сахалин-1») и наблюдательный совет (Соглашение «Сахалин-2») не осуществляют в полном объеме функции по защите интересов Российской Федерации, предусмотренные данными Соглашениями:

- уполномоченный государственный орган до ноября 1998 года не провел ни одного заседания, а согласование ежегодных смет расходов и программ работ производилось только путем переписки, а также не обеспечил выполнение требований к оператору проекта по ведению бухгалтерского учета на русском языке, наличию первичных документов в офисе города Южно-Сахалинска, не настоял на проведении ежегодных аудиторских проверок;

- в состав уполномоченного государственного органа не включены представители Минфина России, федеральных налоговых органов, а также специалисты, владеющие международной практикой в области бухгалтерского учета и финансово-экономической деятельности;

- наблюдательный совет не обеспечил предоставление оператором Соглашения «Сахалин-2» отчетов о финансовой деятельности в соответствии с условиями Соглашения и российским законодательством.

2.9. Не было проведено ни одного заседания Межведомственной рабочей группы по защите интересов российских предприятий в конкурсах и тендерах на осуществление подрядных работ и услуг, образованной 29 декабря 1997 года решением Комиссии Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции.

2.10. Минтопэнерго России недостаточно эффективно проводит работу по созданию информационной базы потенциальных российских подрядчиков. Информация создается не по всей номенклатуре продукции и услуг, использование которых возможно при реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

2.11. Сторонами Соглашений не обеспечивается безусловная конкурентность при определении

подрядчиков по Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2» (приобретение оборудования и услуг).

За III квартал 1997 года из 35 заключенных компанией «Сахалин Энерджи» договоров 23 были заключены без конкурса, причем большинство из них - с иностранными подрядчиками.

2.12. Требования к процедуре конкурса (на поставщиков, контракты и заказы) и его победителя определяет инвестор. Выбор подрядчика проводится при отсутствии требований к тому, чтобы конкурс проводился по одному переменному параметру при всех прочих жестко фиксированных граничных условиях, либо по нескольким переменным параметрам, но при наличии единой формулы (с весовыми коэффициентами по каждому переменному параметру), сводящей переменные конкурсные параметры к скаляру. Подобный подход создает легитимную возможность для принятия произвольных решений на любом этапе конкурса.

2.13. Операторы Соглашений не обеспечивают 70-процентный уровень участия российских производителей товаров и услуг. Оператор Соглашения «Сахалин-2» рассматривает это требование лишь применительно ко всему сроку реализации проекта, что при фактической бессрочности проекта освобождает оператора от выполнения данного обязательства.

3. В части реализации Соглашения «Сахалин-1»:

3.1. Суммарные извлекаемые запасы нефти по месторождениям, право пользования которыми предоставлено на условиях Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1», составляют 323,4 млн. тонн и газа – 461,0 млрд. куб. метров.

До 2004 года российские участники должны инвестировать в проект 1316 млн. долларов США. Стратегия финансирования доли российских участников на период геологоразведочных работ и на период обустройства была построена на привлечении долгосрочных крупномасштабных иностранных кредитов и выпуске ценных бумаг на европейском рынке.

Для российских участников проекта (все они фактически являются государственными организациями: 80% акций ЗАО «Роснефть-Сахалин» принадлежит государственной компании «Роснефть», 100% акций ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» принадлежит государственной компании ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз»,

являющейся дочерней компанией «Роснефти») не созданы условия, гарантирующие реализацию ими своих финансовых обязательств по Соглашению «Сахалин-1». Они вынуждены осуществлять финансирование доли своего участия в проекте в основном за счет привлечения краткосрочных кредитов.

При этом в соответствии с условиями данного Соглашения участник, не выполняющий свои финансовые обязательства, теряет права на участие в проекте в полном объеме. При потере российской стороной доли участия в проекте государство теряет возможность «внутреннего» контроля за реализацией Соглашения, а также потенциальные доходы.

Кроме того, отсутствие в проекте «Сахалин-1» российских участников может негативно сказаться на количестве привлекаемых к реализации проекта российских подрядчиков, что отразится на занятости населения и экономическом развитии Сахалинской области.

3.2. Затраты по проекту с 1994 по 1998 год включительно составили объем средств в сумме 346,6 млн. долларов США. Сумма возмещаемых затрат на 1 января 1999 года составила 346,7 млн. долл. США.

3.3. Утвержденные уполномоченным государственным органом сметы расходов ежегодно не осваиваются, что отдалает начало освоения месторождений.

3.4. Невыполнение программы работ по бурению скважины «Чайво-6» показывает, что дефекты Соглашения создали ситуацию, когда на оператора не распространяются вновь вводимые экологические требования, и он вправе затянуть период геологического изучения недр, сдвинуть начало освоения участка недр, увеличить затраты на реализацию проекта, в том числе непроизводительные возмещаемые затраты.

3.5. Финансово-хозяйственная деятельность оператора проекта исключает возможность ее объективной оценки:

- отчет об исполнении смет расходов недропользователь предоставляет уполномоченному государственному органу

по укрупненным показателям. Информация по отдельным видам затрат отсутствует, что исключает возможность детального, постатейного анализа исполнения смет расходов;

- калькулирование оператором всех расходов осуществляется с нарушением порядка формирования финансовых результатов и требований Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 552;

- часть расходов проходит через счета, открытые в зарубежных банках, исключая, таким образом, возможность контроля за их достоверностью в связи со сложностью получения находящихся за пределами Российской Федерации первичных документов, подтверждающих оплату произведенных расходов.

3.6. Численность персонала, занятого в проекте, по годам (по данным недропользователя) колеблется от 123 до 154 человек. По состоянию на июль 1999 г. числилось 126 человек, из них российских граждан - 57 человек.

Данные о расходах на зарплату российскому и иностранному персоналу в ходе проверки получены и изучены не были.

4. В части реализации Соглашения «Сахалин-2»:

4.1. Оперативная оценка геологических запасов Пильтун-Астохского и Лунского месторождений, право пользования которыми предоставлено на условиях Соглашения «Сахалин-2», составляет по нефти – 590 млн. тонн, по газу – 636 млрд. куб. метров.

Для финансирования первого этапа освоения Пильтун-Астохского месторождения Европейский Банк Реконструкции и Развития, Корпорация для частных инвестиций за рубежом (ОПИК) и Экспортно-импортный банк Японии (Джексим) согласованно предоставили компании «Сахалин Энерджи» кредит в сумме 348 млн.

долларов США, что составляет 50,3% сметы расходов на освоение. Кредит был предоставлен сроком на 10 лет по средней ставке ЛИБОР + 2,125% годовых (до завершения проекта) и по средней ставке ЛИБОР + 3,292% годовых (по завершении проекта). Кредитование осуществлялось под обеспечение гарантий спонсоров (до завершения проекта), а также под предоставляемое кредиторам обременение на все движимое и недвижимое имущество компании, включая права по соглашению о разделе продукции и страховые полисы.

4.2. В Соглашении о разделе продукции «Сахалин-2» не определены условия кредитования (максимальный уровень процентной ставки по кредиту), что предоставляет инвестору возможность привлекать кредиты на любых, ничем не ограниченных условиях, при этом расходы на обслуживание кредита возмещаются российским сырьем.

4.3. В соответствии с отчетом компании «Сахалин Энерджи» от 5 июня 1999 г. для реализации Соглашения «Сахалин-2» потребуется 5,093 млрд. долларов США.

В целом по состоянию на 31 декабря 1998 г. в проект инвестировано 957,3 млн. долларов США.

Затраты, подлежащие возмещению компании «Сахалин Энерджи», по состоянию на 31 декабря 1998. составили 813,127 млн. долларов США, или 85% от вложенных инвестиций.

4.4. Освоение Пильтун-Астохского месторождения в целом и работы по Лунскому месторождению оператором проекта искусственно сдерживаются:

- компания «Сахалин Энерджи» предлагает концепцию поэтапного освоения Пильтун-Астохского месторождения и исходя из этой концепции разрабатывает документацию по освоению отдельных участков, а не месторождения в целом. Это может привести к переносу срока освоения месторождения в целом;

- работы по Лунскому месторождению находятся в стадии подготовки плана освоения, которая ставится в зависимость от факторов, не позволяющих завершить

подготовку плана освоения и других документов, предусмотренных Соглашением «Сахалин-2», с тем чтобы в соответствии с процедурой, установленной в Соглашении, объявить дату начала освоения Лунского месторождения.

4.5. Финансово-хозяйственная деятельность компании «Сахалин Энерджи» исключает возможность ее объективной оценки:

- в нарушение п. 4 приложения А к Соглашению «Сахалин-2» «Принципы бухгалтерского учета» компанией в 1998 была представлена смета расходов, не соответствующая принципам бухгалтерского учета в части отнесения расходов по элементам затрат, при этом количество постатейных затрат сократилось с 17 в 1996 году до 6 - в 1998 году; в смете расходов утверждены укрупненные статьи затрат, из которых в последующем производились расходы по различным элементам затрат, не предусмотренным в смете;

- годовые отчеты составляются компанией с отклонениями от указанных принципов бухгалтерского учета и не соответствуют условиям Соглашения. Статьи затрат перераспределены, отсутствует сопоставление произведенных затрат со сметными назначениями, что не дает достоверной и полной информации о фактически произведенных затратах по каждому элементу затрат;

- бухгалтерский учет компания осуществляла по методу начисления затрат, а не по кассовому методу, как предусмотрено Соглашением;

- калькулирование всех расходов и порядок определения возмещаемых затрат не соответствует положениям Соглашения «Сахалин-2» в части осуществления бухгалтерского учета в соответствии с российским законодательством;

- часть расходов проходит через счета, открытые в зарубежных банках, что, как и в случае с Соглашением «Сахалин-1», делает практически невозможным контроль за их достоверностью в связи со сложностью получения находящихся за пределами Российской Федерации первичных документов, подтверждающих оплату произведенных расходов.

4.6. По состоянию на 1 июля 1999 года общая численность сотрудников персонала компании «Сахалин Энерджи», по данным недропользователя,

составляла 337 человек, из них 248 человек, или 74 %, являлись российскими гражданами.

За период с 1996 г. по 1998 год при реализации проекта по Соглашению «Сахалин-2» из выплат персоналу расходы на российский персонал, по данным недропользователя, составили 9248 тыс. долларов США, или 22,4 % от общих расходов на персонал; на иностранный - 28511 тыс. долларов, или 69,2%; на переезд, компенсации иностранному персоналу разницы в стоимости жизни, оплату жилья и другие общепринятые льготы и выплаты персоналу и членам их семей - 3451,5 тыс. долларов США, или 8,4 % от указанных общих расходов.

5. В части поступления российской стороне бонусов и других платежей при реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»:

5.1. Согласно п. 2 Договора от 7 апреля 1997 года между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области о распределении российской доли доходов при реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» федеральная часть каждого бонуса составляет 40 процентов от его суммы. Такое распределение противоречит ст. 42 Закона «О недрах» - оно соответствует платежам за пользование недрами территориального моря, в то время как 30-40% территории Пильтун-Астохского месторождения принадлежит континентальному шельфу Российской Федерации, а платежи за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации полностью поступают в федеральный бюджет.

В соответствии со ст. 42. Закона «О недрах» платежи за пользование недрами должны представлять комбинацию платежей за пользование недрами территориального моря и платежей за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации. Заключение указанного Договора привело к снижению суммы бонусов, причитающейся федеральному бюджету за период с момента вступления в силу Соглашения

«Сахалин-2» до момента освоения Пильтун-Астохского месторождения, не менее чем на 2,7 млн. долларов США.

5.2. Минтопэнерго России с согласия и при попустительстве Минфина России нецелевым образом использовало бюджетные средства, приходящиеся на долю Российской Федерации, в том числе в интересах коммерческих банков. Проведенные перечисления платежей организациям Минтопэнерго России и частично на счета администрации Сахалинской области являются незаконным изъятием средств федерального бюджета, которые подлежат возврату. Ущерб федеральному бюджету оценивается не менее чем в 19,7 млн. долларов США.

6. В части правильности и своевременности исчисления и уплаты недропользователями страховых взносов в государственные внебюджетные фонды при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»:

образовавшаяся в 1998 году просроченная задолженность консорциума «Эксон» и компании «Сахалин Энерджи» по страховым взносам и пеням была погашена без применения отделениями государственных внебюджетных фондов дополнительных мер по взысканию долгов. В 1999 году страховые взносы уплачивались ими своевременно и полностью.

7. В части правильности и своевременности исчисления и уплаты недропользователями налогов в федеральный бюджет при исполнении ими Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»:

7.1. Контроль за правильностью исчисления недропользователями налогов в федеральный бюджет затруднен в связи с отсутствием четкого перечня возмещаемых затрат и их нормативным ограничением.

7.2. Консорциум «Эксон» и компания «Сахалин Энерджи» предоставляют налоговые декларации с нарушением ст. 7 Закона Российской Федерации от 6 декабря 1991 г. № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость», необоснованно предъявляя к возмещению из бюджета

суммы НДС, не выделенные поставщиками в первичных документах и самостоятельно исчисленные расчетным путем.

8. В части использования федеральной собственности:

В ходе заключения и реализации Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» Правительство Российской Федерации и уполномоченные им органы не уделяли должного внимания вопросам, связанным с информацией о недрах, разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, как особом виде федеральной собственности.

В Соглашениях не упоминается как объект имущественных прав первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашениям.

Кроме того, если в соответствии со ст. XXXI Соглашения о разделе продукции «Сахалин-1» стороны «могут свободно использовать информацию для своих целей, необходимых для выполнения своих обязательств по настоящему Соглашению, включая раскрытие информации родственным организациям и ее использование ими для этих целей», а также раскрывать информацию другим лицам в соответствии с порядком, предусмотренным настоящей статьей Соглашения, то в Соглашении «Сахалин-2» этот вопрос вообще не урегулирован.

VII. Предложения

1. Продолжить настоящие контрольные мероприятия с целью определения на основании платежных документов оператора Соглашения:

- затрат оператора, подлежащих возмещению в соответствии с подрядными контрактами оператора, в том числе фактических затрат компании «Сахалин Энерджи» на покупку платформы «Моликпак»;

- доли затрат оператора, подлежащих возмещению, в соответствии с подрядными контрактами оператора, заключенными с российскими производителями товаров и услуг.

2. Направить представление Правительству Российской Федерации по вопросам устранения выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений и недостатков с предложениями:

- привести правительственные нормативные правовые акты в соответствие с требованиями Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и принять меры по приведению в соответствие с указанными требованиями ведомственных нормативных правовых актов;

- обеспечить возмещение федеральному бюджету сумм платежей при пользовании недрами (бонусы) в соответствии с Соглашениями «Сахалин-1» и «Сахалин-2»;

- привести в соответствие с Законом Российской Федерации «О недрах» Договор от 7 апреля 1997 года между Правительством Российской Федерации и администрацией Сахалинской области о распределении российской доли доходов между федеральным бюджетом и Сахалинской областью при реализации Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2»;

- обеспечить поступление платежей в федеральный бюджет за пользование недрами применительно к Соглашениям «Сахалин-1» и «Сахалин-2»;

- рассмотреть вопрос о финансировании российской стороной своей доли по Соглашению «Сахалин-1»;

- обеспечить в соответствии с действующим российским законодательством и условиями Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» предъявление к инвесторам указанных Соглашений требований, пресекающих возможность искусственного сдерживания освоения месторождений, а в случае неисполнения данных требований применять меры, предусмотренные Соглашениями, в том числе в судебном порядке;

- обеспечить постоянный контроль со стороны Правительства Российской Федерации или уполномоченных им органов за подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции;

- рассмотреть вопрос о включении в состав уполномоченного государственного органа по Соглашению «Сахалин-1» представителей Минфина России, федеральных налоговых органов, а также специалистов, владеющих международной практикой бухгалтерского учета и финансово-экономической деятельности;

- обеспечить предъявление к инвесторам Соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2» требований в соответствии с условиями указанных Соглашений и действующим российским законодательством в части предоставления годовых смет расходов, годовых отчетов и ведения (в том числе, на русском языке) записей в бухгалтерских регистрах, хранения первичных документов на территории Российской Федерации, проведения ежегодных аудиторских

проверок, а в случае неисполнения данных требований применять меры, предусмотренные Соглашениями, в том числе в судебном порядке;

- обеспечить создание информационной базы на весь комплекс оборудования, материалов, услуг, требующихся при реализации соглашений о разделе продукции;

- обеспечить защиту интересов российских производителей оборудования и услуг, используемых при реализации соглашений о разделе продукции, в том числе введением мер тарифного и иного регулирования;

- обеспечить гарантии 70-процентного уровня российского участия в проекте по Соглашению «Сахалин-2».

3. Направить информационное письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о правовой оценке действий должностных лиц Минтопэнерго России и Минфина России при решении вопроса о распределении подлежащей перечислению в федеральный бюджет части бонусов по Соглашениям о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

4. Направить настоящий отчет в Государственную Думу и в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Во избежание дублирования недостатков Соглашений «Сахалин-1» и «Сахалин-2» во вновь заключаемых соглашениях о разделе продукции и в целях обеспечения защиты интересов Российской Федерации при заключении и реализации таких соглашений Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным предложить Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» изменений и дополнений, учитывающих следующие требования:

1. Отношения недропользования, возникающие у инвестора с государством при реализации соглашений о разделе продукции, в том числе в связи с выполнением органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации контрольных и надзорных функций, должны регулироваться законодательством Российской Федерации на момент заключения соглашения, а не только текстом соглашения. В противном случае российская сторона должна либо переписывать в соглашения все российское законодательство, либо часть норм российского законодательства может оказаться необязательной для недропользователя, как это произошло на Сахалине.

2. В случае изменения российского законодательства в части техники безопасности, экологических и иных требований новые нормы

должны быть обязательны для недропользователя (в отличие от ситуации, сложившейся на Сахалине со сливом буровых растворов), хотя при этом он должен иметь право на справедливую компенсацию дополнительных затрат (частичную компенсацию недополученной прибыли), определяемую по согласованию сторон или по решению суда.

3. Установить законом порядок формирования, структуру и ограничения на затраты инвестора, подлежащие возмещению российским сырьем, в том числе ограничения по их абсолютной величине в процентах от стоимости добытого сырья (во избежание ситуации, сложившейся на Сахалине, когда в расходы инвестор вправе вписывать все, что угодно, без каких-либо ограничений).

4. Ввести требование, обеспечивающее выбор инвестором поставщиков оборудования и услуг и заключение контрактов исключительно на конкурсной основе, причем только по одному переменному параметру, при всех прочих жестко фиксированных граничных условиях, либо по нескольким переменным параметрам, но при наличии единой формулы (с весовыми коэффициентами по каждому переменному параметру), сводящей переменные параметры к скаляру. Отсутствие четких требований конкурсности создает неограниченную возможность принятия произвольных решений.

5. Исключить требование о конкурентоспособности российского оборудования "по срокам поставки", заменив его требованием соблюдения сроков, устанавливаемых согласованными программами ведения работ.

6. Исключить требование о конкурентоспособности российского оборудования "по качеству", заменив требованием по соотношению "цена/качество" или установив четкие требования по качеству (соответствие стандартам и т.п.) как граничные условия.

7. Ввести требование, гарантирующее протекцию российскому машиностроению при проведении конкурса, в том числе исключить возможность освобождать операторов соглашения, а также юридических лиц, участвующих в выполнении работ по соглашению, от взимания таможенных пошлин, НДС и акцизов при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации товаров и услуг.

8. Установить санкции к недропользователю за несоблюдение квоты по размещению на российских предприятиях заказов на оборудование, материалы и услуги и оговорить временные интервалы (квартал, год), в течение которых обеспечивается 70-процентный уровень квоты.

9. Предусмотреть систему санкций к недропользователю за несоблюдение требований к

ведению бухгалтерского учета и отчетности, а также за необеспечение ведения документации на русском языке и хранения документации на территории Российской Федерации.

10. Установить требование проведения ежегодного государственного аудита финансово-хозяйственной деятельности недропользователя, утверждения годового плана работ, предполагаемых смет затрат, а также отчета об исполнении плана работ и фактических затрат.

11. Исключить возможность вводить в действие заключенные без конкурса соглашения решениями органов исполнительной власти, без публичного обсуждения и утверждения федеральными законами.

12. Исключить право исполнительной власти самостоятельно, без публичного обсуждения и решения Федерального Собрания, переводить на режим соглашений о разделе продукции участки недр, включающие месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 миллионов тонн в условиях, когда никакой федеральный закон не препятствует разделению месторождений на любое количество мелких участков.

13. Установить, что в перечни участков недр для разработки на основе соглашений о разделе продукции включаются только те участки, в отношении которых, наряду с обоснованием Правительства Российской Федерации, имелись бы заключения Счетной палаты Российской Федерации. Установить, что соглашения о разделе продукции заключаются при обязательном наличии на проекты этих соглашений заключений Счетной палаты Российской Федерации (в обоих случаях речь не идет об обязательности именно положительного заключения, но важно требование рассмотрения заключения Счетной палаты при принятии решения с тем, чтобы потом никто не мог сослаться на то, что последствия решений невозможно было предвидеть).

14. Исключить возможность признания в качестве оснований для перевода участков недр на соглашения о разделе продукции "обязательств Российской Федерации" и результатов конкурсов по предоставлению участков недр в пользование на условиях раздела продукции, т.е. исключить фактически возникающее принуждение Федерального Собрания соглашаться со всеми незаконно осуществленными действиями Правительства Российской Федерации.

15. Обязать инвестора осуществлять (в течение трех календарных месяцев с даты подписания соглашения) страхование рисков неисполнения им своих финансовых и иных обязательств по соглашению о разделе продукции, а также рисков, связанных с последствиями аварий (разливы нефти и нефтепродуктов и т.п.); установить законом порядок определения сумм страхования, а также требования, которым должны удовлетворять соответствующие страховые компании.

16. Установить законом порядок формирования и использования ликвидационного фонда, используемого недропользователем с целью накопления финансовых средств, необходимых для осуществления работ по консервации и ликвидации горных выработок и всех

**Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации**

видов скважин, по демонтажу оборудования и иных сооружений (платформ, металлоконструкций, объектов обустройства и т. д.), связанных с использованием недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции.

Ю. Ю. БОЛДЫРЕВ