

НЕФТЬ ПРАВО ТАЗ

№1(7). ЯНВАРЬ - ФЕВРАЛЬ, 1996

Руководитель проекта
В.Г.Нестеренко

Главный редактор
В.И.Глебов

Ответственный секретарь
В.В.Бурьян

Учредитель
международная юридическая фирма
"Лаптев и Партнеры"

Издатели:
редакционно-издательская фирма
"Закон и Бизнес";
международная издательская фирма
"Nestor Academic Publishers".

при участии
научно-аналитического центра
рационального недропользования
Ханты-Мансийского автономного
округа.

Адреса редакции и издателей:
625002, г.Тюмень, ул.Осипенко,81,
тел.(3452) 26-47-34,
факс (3452)24-27-94,
редакционно-издательская фирма
"Закон и Бизнес";

121019, г.Москва, Г-19, а/я 32,
международная издательская фирма
"Nestor Academic Publishers".
тел. (095) 915-62-22,
факс (095) 915-16-38

Адрес учредителя:
625002. г.Тюмень,
ул.Осипенко, 81,
международная юридическая фирма
"Лаптев и партнеры",
тел. (3452) 26-87-38, 26-47-34

Набор, верстка, корректура — РИФ
"Закон и Бизнес".

Редакция не предоставляет
справочной информации.

Перепечатка материалов,
опубликованных в журнале
"Нефть, Газ и Право", допускается
только по согласованию с
редакцией.

В номере:

ЗАКОН "О соглашениях о разделе продукции": история, документы и комментарии

Авторы: *А.Конопляник, М. Субботин, Ю.Швембергер*

Мифы и реальность закона "О соглашениях о разделе продукции"	2
Указ Президента РФ "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"	5
Создание закона "О соглашениях о разделе продукции": история вопроса	7
Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 14.06.95г.	11
Комментарий к закону "О соглашениях о разделе продукции" от 14.06.95г.	25
Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.10.95г.	30
Комментарий к Постановлению и предложениям Совета Федерации	37
Итоговый протокол заседаний согласительной комиссии палат Федерального Собрания	49
Комментарий к итоговому протоколу	61
Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30.12.95г.	65
Комментарий к закону "О соглашениях о разделе продукции", вступившему в силу 11.01.96г.	79
Приложения	85
Библиография	98

Редколлегия:

М.И.Клеандров — доктор юридических наук, действительный член Академии экономики, финансов и права РФ, профессор
М.Клубничкин — старший консультант по правовым и налоговым вопросам фирмы "Price Warehouse"
В.А.Крюков — кандидат экономических наук, зав.сектором ИЭиОПП Сибирского отделения РАН
Ю.Д.Лаптев — президент международной юридической фирмы "Лаптев и Партнеры" ("Laptev & Partners"), Союз юристов Тюменской области
М.И.Махлина — кандидат юридических наук, консультант Минтопэнерго РФ, консультант фирмы "Denton Hall"
Р.И.Медведский — доктор геолого-минералогических наук, член-корреспондент Инженерной академии РФ
В.Г.Нестеренко — президент международной издательской фирмы "Nestor Academic Publishers"
Б.Сас — директор бюро фирмы "Denton Hall" в Москве
Г.Н.Чеботарев — кандидат юридических наук, проректор Тюменского государственного университета
В.И.Шпильман — доктор геолого-минералогических наук, генеральный директор НАЦ Ханты-Мансийского АО

Уважаемый читатель!

Сегодня вы держите в руках необычный номер нашего журнала, целиком посвященный вступившему в силу с 11 января 1996 г. закону "О соглашениях о разделе продукции". С этим законом связаны надежды на укрепление промышленного потенциала страны, на возрождение и развитие многих регионов.

Прошло два года со времени появления Указа Президента № 2285 до подписания им закона "О соглашениях о разделе продукции". Эти два года вместили в себя много разных событий: путь законопроекта оказался на редкость непростым. Редакция журнала "Нефть, Газ и Право" надеется, что представленные в данном выпуске документальные материалы, а также комментарии к ним, выполненные разработчиками закона, дадут нашим читателям возможность составить объективную картину о букве и смысле закона о разделе продукции, его плюсах и минусах, оценить его инвестиционный потенциал.

Как известно, подготовку и принятие закона "О соглашениях о разделе продукции" (СРП) сопровождала жаркая полемика в печати между его сторонниками и оппонентами. К сожалению, финишный отрезок принятия закона совпал по времени с острой кампанией выборов в шестую Государственную Думу и стал одним из аргументов в борьбе различных политических движений. В данном выпуске мы стремились по возможности исключить обсуждение политических факторов.

Для тех, кого интересует именно эта сторона дискуссии, как впрочем и тех, кто не хотел бы ограничиться предложенными комментариями, авторами предпринята попытка первого опыта создания полной библиографии данного закона. Представленные в ней статьи отражают все без исключения взгляды на закон "О соглашениях о разделе продукции" (СРП) и позволяют любому читателю самостоятельно составить ясное представление об аргументах сторон.

Редакция надеется, что данная публикация вызовет живой интерес у наших читателей и окажется полезной для всех тех, кого интересуют проблемы становления системы правового регулирования минерально-сырьевого сектора российской экономики.

Руководитель проекта

В.Г.Нестеренко



Мифы и реальность закона "О соглашениях о разделе продукции"

Минерально-сырьевой комплекс России вызывает устойчиво высокий интерес у потенциальных инвесторов. Однако процесс привлечения иностранного капитала идет весьма медленно и никак не соответствует ни реальным финансовым возможностям крупнейших международных компаний, ни потребностям российской экономики. Это связано с высоким уровнем геологического, технологического, экологического и политического рисков в России.

В одном только нефтегазовом комплексе подготовлено к подписанию несколько крупных соглашений с ведущими нефтяными компаниями мира, обладающими необходимым капиталом, техническими средствами и современными технологиями, огромным опытом работы во всех уголках земного шара. Во многих случаях переговоры завершены, практически все основные вопросы согласованы, но у инвесторов пока все еще нет твердых правовых гарантий и уверенности в стабильности инвестиционного режима.

Как это ни странно звучит, в России до недавнего времени не было законодательной основы для передачи государством частному инвестору прав на пользование своей собственностью хотя бы на какой-то срок. Государство может только продавать

свою собственность, что и делает в рамках программы приватизации, но не может "на равных" договариваться о временной передаче ее на тех или иных условиях.

Закон о СРП - первый закон, призванный ликвидировать этот недостаток хотя бы в сфере недропользования. Но именно потому, что он "пионерский", он вызывает массу вопросов, обусловленных, как правило, нехваткой информации, незнанием мирового опыта, а часто и просто в силу сложившихся в обществе предрассудков. В то же время контракты между государством и негосударственным инвестором в различных сферах широко практикуются самыми развитыми странами мира.

После того, как закон о СРП был принят Госдумой и направлен в Совет Федерации, обсуждение закона сенаторами показало, что в центре их внимания оказались две группы вопросов: контроль за государственной собственностью и так называемые "льготы" при СРП.

Мотив "льгот" постоянно звучит и из уст противников, и от сторонников закона о СРП. Сторонники говорят, что без льгот инвестора "заманить" никак не удастся и льготы - это неизбежность начального периода такого "завлечения". Вот укрепим, разбогатеет и начнем "закручивать гайки", выбивая из инвестора все более выгодные условия контрактов. Логика противников заключается в том, что особый режим СРП означает неравенство разных предпринимательских групп, деление их на привилегированные и второсортные, которые тонут под тяжестью налогов...

Более того, вместо единых "правил игры" для отечественных и иностранных инвесторов, предлагают использовать СРП только для иностранных инвесторов, создавая им при этом льготный режим. Например, одна из статей, появившаяся в пе-

риод обсуждения законопроекта о СРП, так и называлась: "Без льгот инофирмам соглашений о разделе продукции не бывает". Однако речь-то идет о вполне стандартной процедуре заключения соглашений, при которой в процессе переговоров стороны договариваются о "цене" уступки прав пользования участками земли, недр и др., т.е. такой "цене", по которой государство было бы готово передать инвестору право пользования, а инвестор был согласен это право приобрести. И - никаких льгот! Либо раздел продукции, либо налоги. При сохранении нынешней системы налогообложения делить-то нечего, о разделе продукции можно просто забыть!

Речь в СРП идет о справедливой цене и только! Такая цена определяется в результате переговоров, составления различных вариантов технико-экономического обоснования, анализа тех или иных комбинаций условий будущего соглашения. И только после того, как стороны обо всем договорились, условия контракта не могут быть подвергнуты ревизии: если они ужесточаются - это означает дискриминацию инвестора.

Некоторые "специалисты" упорно продолжают утверждать, что привлечь в страну иностранного инвестора и удержать национальные капиталы можно лишь путем предоставления особого льготного режима. Это - не так. Более того, парадоксально, но факт: в нынешней ситуации в России интересы иностранного инвестора заключаются именно в том, чтобы не иметь никаких льгот по сравнению с российскими компаниями. Весь предшествующий опыт реформы показал, что льготы одинаково легко даются и отбираются. А для инвестора главное - это стабильность, когда можно с большой точностью рассчитать, когда и при каких условиях будет обеспечен возврат вложенных средств. Это - не-

ременное условие заключения серьезных контрактов, а тем более таких, как СРП в нефтегазовом комплексе, которые предполагают инвестиции на многие миллиарды долларов, да еще с длительным сроком окупаемости проектов.

Сохранение минерально-сырьевых, и особенно, нефтегазовых, ресурсов "для будущих поколений" - весьма распространенный "аргумент" против реализации крупных инвестиционных проектов. Однако, если человечество будет сохранять неизменной традиционную модель потребления минеральных ресурсов, то оно обречено. Ресурсосберегающая психология и соответствующие технологии позволят лишь оттянуть конец человеческой цивилизации на несколько поколений. История человечества свидетельствует о постоянно меняющихся технологических укладах, что дает возможность использовать все новые виды ресурсов и отказываться от истощающихся и невозобновляемых. Привлечение крупных инвестиций гарантирует не только повышение экономической мощи государства, но и более достойный образ жизни для нынешнего поколения, а также возможность гибко реагировать на истощение того или иного вида ресурса.

В ходе обсуждения в 1995 г. проекта закона о СРП стало ясно, что очень многие и в России, и за ее пределами остаются вполне очевидно заинтересованы в осуществлении небольшого числа крупных "пилотных" проектов с участием главным образом крупнейших зарубежных компаний. Дискуссии в Нефтяном совещательном форуме (представляющем интересы указанных компаний) и Комитете по природным ресурсам Госдумы показали, что эти организации придерживаются внешне диаметрально противоположных позиций в вопросе о том, какими должны быть СРП в России.

Первые добиваются максимальных льгот для иностранных инвесторов, вторые - нацелены на борьбу за ужесточение государственного контроля (под которым они, правда, понимают главным образом контроль представительных органов власти над хозяйственными соглашениями). Казалось бы, разные подходы, а итог один и тот же: ограниченное число "проектов века" и главным образом для иностранных инвесторов. При этом отсекаются мелкий и средний бизнес, а также практически все российские компании. Они привлекаются только на подрядные работы, а большую часть прибыли при этой схеме получают те, кто, размещает заказы.

Принятие закона о СРП могло бы дать в руки государства надежный инструмент эффективного управления своей собственностью, обеспечило бы рациональное недропользование, оговоренную контрактом современную систему защиты окружающей среды и т.п. Наконец, был бы создан четкий и ясный режим сбора средств в бюджеты разных уровней и задействован успешно апробированный во всем мире механизм привлечения инвестиций. Инвестор, в свою очередь, получил бы и в России, стабильный режим, гарантирующий возврат вложенных средств и через пять, и через десять, и через двадцать лет... Как договорились в момент подписания - на весь срок действия соглашения!

Сформировались два основных течения критиков закона: "сторонники сохранить все как есть", представляющие СРП как разновидность лицензионного соглашения в рамках существующей публично-правовой системы, и "защитники максимальных льгот" для небольшого числа проектов с участием иностранных инвесторов.

Необходимо отчетливо представлять, что СРП означает:

- гражданско-правовую сделку, а не международный договор;
- выплаты рентных платежей, а не установление льготного налогового режима;
- предоставление права пользования недрами на срочной основе, а не их приватизацию;
- новую форму отношений в недропользовании, а не "распродажу" или "расчуживание" российских полезных ископаемых;
- привлечение инвестиций на условиях проектного финансирования, а не получение кредитов под государственные гарантии;
- использование национального режима для любого инвестора, а не льготы для иностранных компаний и т.п.

Характер дискуссии вокруг закона "О СРП" показывает, что, к сожалению, нередко оппоненты превратно понимают его сущность. Так рождаются мифы о СРП.

Первым специальным законодательным актом о СРП явился Указ Президента № 2285 от 24.12.93 г., который публикуется ниже. В то время была надежда, что этот указ будет стимулировать процесс заключения соглашений на условиях раздела продукции и тем самым обеспечит привлечение инвестиций в экономику России. К сожалению, этого не случилось, а ожидание соответствующего закона затянулось на два года.

У К А З

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОПРОСЫ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

В целях создания правовых основ для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на условиях соглашений о разделе продукции в период до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких соглашений, и в соответствии с пунктами 2 и 3 Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1598 "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации"

п о с т а н о в л я ю:

1. Установить, что соглашение о разделе продукции (далее именуется - соглашение) является одной из форм договорных отношений государства с инвесторами - пользователями недр, которая предусматривает раздел добытого минерального сырья между договаривающимися сторонами, заменяющий взимание налогов, сборов, пошлин, в том числе таможенных, акцизов и других предусмотренных действующим законодательством обязательных платежей (далее именуются - налоги), за исключением налога на прибыль и платежей за право на пользование недрами, которые могут по согласованию сторон уплачиваться как в стоимостной, так и в натуральной форме.

2. Сторонами соглашения являются:

государство - Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории ко-

торого расположен участок недр, или уполномоченных ими органов;

инвестор - юридическое лицо, в том числе иностранное, или группа указанных юридических лиц с созданием или без создания нового юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Государство может уполномочить контролируемое им предприятие на выполнение отдельных функций, связанных с контролем за соблюдением условий соглашения и (или) участием в его реализации.

4. Право на пользование недрами на условиях соглашения предоставляется инвестору в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, и удостоверяется лицензией.

В случае, когда инвестором является группа юридических лиц без создания нового юридического лица, лицензия может быть выдана одному из этих юридических лиц с указанием в лицензии, что оно выступает от имени данной группы.

5. Соглашение определяет условия пользования участком недр, в том числе включает в себя специальные положения, устанавливающие порядок:

определения части добытого минерального сырья, в том числе ее предельного уровня, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на производство;

раздела между государством и инвестором добытого минерального сырья, за исключением платежей за право на поль-

зование недрами и части добытого минерального сырья, передаваемой в собственность инвестору для возмещения его затрат на производство;

передачи государству принадлежащей ему по условиям соглашения части минерального сырья;

взимания налога на прибыль и платежей за право на пользование недрами.

6. Добытое минеральное сырье, являющееся по условиям соглашения долей государства, поступает в распоряжение уполномоченных им органов или предприятий.

Распределение части минерального сырья (или его стоимостного эквивалента), полученной государством в результате раздела продукции, осуществляется на основе не являющихся частью соглашения специальных договоров между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Распределение взимаемых налога на прибыль и платы за право на пользование недрами осуществляется в соответствии с действующим законодательством с зачислением их в соответствующие бюджеты.

7. Минеральное сырье, поступающее по условиям соглашения в собственность инвестора, может быть вывезено им из Российской Федерации в порядке, определенном для экспорта продукции собственного производства. При этом для предприятий, не имеющих права на безлицензионный вывоз продукции собственного производства за пределы Российской Федерации, в соглашении устанавливаются долгосрочные квоты на вывоз такого сырья.

8. Продукция производственно-технического назначения, ввозимая инвестором в Российскую Федерацию в рамках согла-

шения, освобождается в соответствии с пунктом 1 настоящего Указа от взимания налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин.

9. Вновь созданные в ходе реализации соглашения основные фонды остаются в собственности инвестора, если иное не предусмотрено соглашением.

10. Положения соглашения сохраняют свою силу в течение всего срока его действия. Внесение изменений в соглашение допускается только по взаимному согласию сторон, если иной порядок не предусмотрен соглашением.

11. В случае если в течение срока действия соглашения законодательными актами Российской Федерации будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора в рамках соглашения, в него вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть получены при применении норм законодательства, действовавших на момент заключения соглашения. Порядок внесения указанных изменений определяется соглашением.

12. Правительству Российской Федерации по представлению Министерства топлива и энергетики Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр, согласованному с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, обеспечить разработку и принятие нормативных документов, обеспечивающих реализацию норм настоящего Указа.

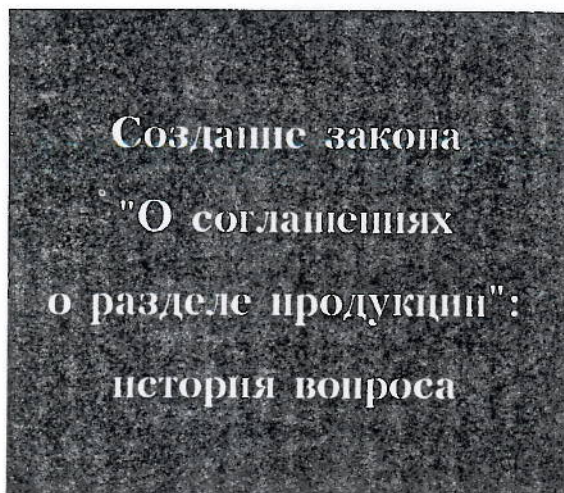
13. Внести настоящий Указ на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации.

14. Настоящий Указ вступает в силу с момента подписания.

Москва, Кремль
24 декабря 1993 года
№ 2285

Президент
Российской Федерации

Б. Ельцин



4 июля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР". Статья 6 этого закона установила для иностранных инвестиций в России "национальный режим", то есть такой, при котором "правовой режим иностранных инвестиций, а также деятельность иностранных инвесторов по их осуществлению не может быть менее благоприятным, чем режим для имущества, имущественных прав и инвестиционной деятельности юридических лиц и граждан РСФСР..."

Глава 6 этого же закона определяет вопросы "приобретения иностранными инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями прав пользования земель и других имущественных прав". В соответствии со ст. 40 этого закона, "предоставление иностранным инвесторам прав на разработку и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и проведение хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной собственности, осуществляется на основании концессионных договоров... в порядке, установленном законодательством РСФСР о концессиях". Иные виды соглашений между государством и инвестором, применяемые в мировой практике (в том числе СРП), в этом законе упомянуты не были.

21 февраля 1992 г. ВС РФ принял закон "О недрах", ст. 12 которого упоминала о применении в недропользовании как концессионных, так и иных видов соглашений (о разделе продукции, о предоставлении услуг), причем как в отношении иностранных, так и отечественных инвесторов (в строгом соответствии со ст. 6 закона "Об иностранных инвестициях"). Однако этот закон, подтвердив легитимность таких соглашений, не определил механизма их реализации.

21 июля 1993 г. ВС РФ принял Закон "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами". Действие закона предполагалось распространить на следующие виды договоров: соглашения о разделе продукции, концессионные договора, контракты на предоставление услуг с риском или без риска, договоры о долгосрочной аренде объектов государственной собственности и иные виды договоров.

18 августа 1993 г. Президент наложил на этот закон свое вето и дал поручение кардинально переработать представленный законопроект. Во исполнение этого поручения РАМСИР подготовил несколько иной вариант закона под названием "О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами". 30 апреля 1994 г. этот законопроект был представлен в Правительство РФ за подписью МВЭС (в связи с передачей РАМСИР в структуру МВЭС). Обе версии закона (ВС-93 и РАМСИР/МВЭС-94) были подготовлены в развитие ст. 40 Закона "Об иностранных инвестициях в РСФСР", но, вразрез со ст. 6 этого же закона, относились только к инвесторам иностранным. По этой причине, а также по ряду других принципиальных положений, обе версии подвергались содержательной критике как со сто-

роны различных ведомств, так и отдельных независимых экспертов.

Весной 1994 г. Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике (КЭП) Государственной Думы образовал рабочую группу экспертов, перед которой была поставлена задача разобраться в существующих подходах к созданию концессионного законодательства в России и предложить, если потребуется, такую версию законопроекта, которая учитывала бы как сегодняшний уровень законодательства в стране, так и перспективы его дальнейшего развития.

Во всех указанных выше версиях "концессионного" закона содержалась специальная статья о соглашениях о разделе продукции (СРП). Отсюда и возникла иллюзия, что для реализации гражданско-правовых отношений между инвестором и государством достаточно одного закона под условным названием "О концессионных договорах и соглашениях о разделе продукции", сообщения о котором не раз публиковались в средствах массовой информации. Однако, учитывая специфический характер СРП, наличие одного такого закона никак не заполняло тот правовой вакуум, в котором оказался ряд фирм, уже в течение нескольких лет работающих над подготовкой крупных инвестиционных проектов по типу СРП в нефтегазовой промышленности России.

В начале ноября 1993 г., в ходе обсуждения этой проблемы с тогдашним Первым вице-премьером Е.Гайдаром, было предложено выделить ряд ключевых вопросов, имеющих общий характер для всех подготавливаемых проектов СРП, правовая нерешенность которых сдерживает их продвижение вперед, и, используя полномочия, предоставленные Президенту РФ в соответствии с его Указом от 06.10.93 г. № 1598 "О правовом регулировании в период поз-

тапной конституционной реформы в РФ", разрешить их соответствующим Указом.

После появления такого Указа Президента - № 2285 от 24.12.1993 г. "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами" - Правительство дало поручение Минтопэнерго совместно с другими ведомствами подготовить пакет необходимых нормативных документов по СРП. В этих целях была сформирована специальная Межведомственная рабочая группа (МРГ).

В процессе разработки "пакета" МРГ пришла к пониманию необходимости специального закона, который на тех же принципах, что Указ № 2285 и пакет нормативных документов (включающий сегодня Положение о порядке заключения и выполнения СРП, Положение о порядке налогообложения, Примерное соглашение государства и инвестора, Инструкция по возмещению затрат), регулировал бы данную сферу деятельности, тем более, что в преамбуле Указа № 2285 было прямо указано, что он подготовлен "в целях создания правовых основ для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на условиях СРП в период до вступления в действие законов РФ (выделено нами - авт.), регламентирующих порядок применения таких соглашений...".

Летом 1994 г. рабочая группа экспертов Комитета по экономической политике Госдумы (КЭП ГД), работая в тесном контакте с МРГ, пришла к выводу о необходимости подготовки проекта закона о концессиях как "рамочного" закона и его тесной увязки в единый пакет со специальным законом о СРП, который, в свою очередь, и должен сопровождаться пакетом подготовленных к Указу № 2285 нормативных документов. Эта концепция была поддержана КЭП ГД, руководством ряда фракций Госдумы, в ходе обсуждения на Международ-

ной конференции "Энергетика и право" 14-18 ноября 1994 г., организованной совместно Министерством топлива и энергетики РФ, Министерством энергетики США и Международным Союзом Юристов. Пакет нормативных документов по СРП в течение лета был согласован со всеми заинтересованными министерствами, ведомствами, регионами, отечественными и иностранными инвесторами и в целом одобрен на Международном семинаре, проведенном 17-19 октября 1994 г. в Москве под эгидой Союза нефтепромышленников России.

7 сентября 1994 г. Правительство РФ поручило Минэкономики и др. ведомствам доработать проект закона "О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами", представленный МВЭС.

29 сентября 1994 г. вышло Постановление Правительства № 1108 "Об активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации", в соответствии с которым Минэкономики и др. ведомствам (число и состав которых, кстати, были уже иными по сравнению с аналогичным Поручением Правительства от 7 сентября) предписывалось в двухмесячный срок доработать с учетом имеющихся замечаний и представить в Правительство ряд законопроектов, в том числе и проект Закона "О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами".

В октябре того же года эксперты КЭП ГД передали подготовленный ими проект закона в Минэкономики для совместной доработки и обсуждения с министерствами и ведомствами. 3 ноября Минэкономики (сославшись на использование "разработок" экспертов КЭП ГД) разослал в ведомства на согласование свою версию проекта

закона, озаглавленного "О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами".

Ряд специалистов под руководством зам.министра топлива и энергетики РФ В.Двуреченского, принимавшие участие в переговорах по СРП по проекту Сахалин-2 (освоение Пильтун-Астохского и Лунского месторождений на шельфе острова Сахалин), также осознали необходимость подготовки специального закона (инвесторы ясно дали понять, что реальные крупные инвестиции в столь ответственный проект они смогут сделать только при наличии в стране необходимой законодательной базы, появления которой они намерены ожидать). Был выбран путь создания "узкого" варианта закона "О соглашениях о разделе продукции": только для иностранных инвесторов и только для нефтегазовых проектов. Тем самым подверглись серьезной ревизии многие ключевые позиции Указа № 2285, а кроме того, не была поддержана идея взаимоувязки двух законов: "концессионного" как "рамочного" и "О СРП" как "специального".

В этих условиях Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям КЭП ГД образовал Рабочую группу экспертов на базе МРГ (А.Конопляник, А.Аверкин, И.Амиров, Е.Дьячкова, В.Грушин, М.Субботин, Ю.Швемберггер, С.Шлыков) для завершения разработки закона "О соглашениях о разделе продукции" - на принципах Указа № 2285 и в тесной увязке с проектом закона "О концессионных договорах", уже подготовленного к тому времени другой группой экспертов КЭП ГД (А.Конопляник, Л.Линник, С.Сосна, М.Субботин, Ю.Юмашев).

24 ноября Совет Думы одобрил оба законопроекта и разослал их на заключение субъектам Федерации и в Правительство перед вынесением на рассмотрение

Госдумы в первом чтении. Однако на следующий день, 25 ноября, Первый вице-премьер О.Сосковец дал поручение Минэкономике совместно с рядом других ведомств рассмотреть подготовленный специалистами под руководством В.Двуреченского "узкий" вариант закона "О СРП" с учетом готовящегося Правительством (в соответствии с Постановлением № 1108) проекта закона "О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами".

К середине февраля на "думские" законопроект было получено в общей сложности около 200 отзывов, в том числе 160 - от субъектов Федерации, а также от Комитетов Государственной Думы, отдельных депутатов. Помимо этого поступило около 20 отзывов от российских и зарубежных ассоциаций и союзов предпринимателей (среди которых - Союз Нефтепромышленников, Ассоциация Российских Банков, Нефтяной Сопредседательный Форум), консультационных и юридических фирм, потенциальных инвесторов.

12 января 1995 г. Президент направил в Госдуму "свой" вариант закона "О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами" (все тот же - правда, слегка подкорректированный вслед "думскому" варианту - "узкий" вариант закона "О СРП"). Ряд положений этого законопроекта были также учтены рабочей группой КЭП ГД при подготовке к первым чтениям. 14 февраля пакет "думских" законопроектов - "О концессионных и иных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами" и "О соглашениях о разделе продукции" - был вынесен на Совет Думы.

24 февраля 1995 г. состоялось заседание Госдумы, на котором в первом чтении был принят "думский" законопроект "О со-

глашениях о разделе продукции" и отклонен - "О концессионных и иных договорах" (при том, что 162 депутата проголосовало "за", 19 - "против" и 7 - "воздержалось"). После этого в течение трех месяцев группа разработчиков в соответствии с полученными отзывами вносила поправки - уточненную редакцию отдельных статей - в закон "О СРП".

Закон "О СРП", принятый Государственной Думой 14 июня 1995г. сразу и во втором и в третьем чтении, не был одобрен Советом Федерации. Казалось бы, именно в верхней палате, где много руководителей регионов, процветание которых зависит от притока инвестиций, а те, в свою очередь, от закона о СРП, ему будет дан "зеленый свет". Тем не менее разгорелись жаркие дискуссии, включая попытки поставить вопрос на голосование при минимальном кворуме, что ставило под сомнение возможность его одобрения по "техническим причинам". Наконец, 27 июля Советом Федерации было принято решение голосовать опросными листами, а подведение итогов такого голосования перенести на осень.

3 октября 1995 г. Совет Федерации провел голосование по вопросу об одобрении Федерального закона "О СРП", принятого Госдумой РФ 14 июня. Поскольку Закон не набрал необходимого числа голосов ("за" - 64, "против" - 41, "воздержалось" - 4), он был отклонен по "несогласию с отдельными положениями" и направлен на повторное рассмотрение в Госдуму. Одновременно, была создана Согласительная комиссия Совета Федерации (см. ниже).

6 декабря 1995 г. Госдума приняла закон "О СРП", 19 декабря - он был одобрен Советом Федерации, наконец, 30 декабря - был подписан Президентом, а 11 января 1996 г. - опубликован и с этого дня вступил в силу.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ

Принят Государственной Думой

14 июня 1995 года

Настоящий Федеральный закон, принятый в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и(или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, и определяет основные правовые условия таких соглашений.

2. Отношения, не урегулированные настоящим Федеральным законом, в том числе возникающие в процессе пользования землей и другими природными ресурсами,

а также особенности применения настоящего Федерального закона с учетом ограничений или запретов на право собственности на добываемые драгоценные металлы, природные драгоценные камни, радиоактивное сырье и другие металлы и продукты регулируются законодательством Российской Федерации о недрах, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и добычи минерального сырья, раздела произведенной продукции, а также ее транспортировки, обработки, хранения, переработки, использования, реализации или распоряжения иным образом, регулируются соглашением о разделе продукции, заключаемым в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции, имеющие гражданско-правовой характер, определяются соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации, если соглашением о разделе продукции, в котором участвуют иностранные граждане и(или) иностранные юридические лица, не установлено иное.

4. В случае, если законодательными актами Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, в сфере регулирования отношений, указанных в пункте 1 настоящей статьи, применяются правила настоящего Федерального закона.

Статья 2. Соглашение о разделе продукции

Соглашение о разделе продукции (далее - соглашение) является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее - инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недр, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с положениями настоящего Федерального закона.

Статья 3. Стороны соглашения

1. Сторонами соглашения (далее - стороны) являются:

- Российская Федерация (далее - государство), от имени которой в соглашении выступают Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, или уполномоченные ими органы;

- инвесторы - 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 вложение собственных, заемных или привлеченных средств (имущества и(или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

2. В случае, если в качестве инвестора в соглашении выступает не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, участники такого объединения имеют солидарные права и несут солидарные обязанности по соглашению.

Статья 4. Пользование участками недр на условиях раздела продукции

1. Право пользования участками недр на условиях раздела продукции предоставляется инвестору на основании соглашения, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Участок недр предоставляется в пользование инвестору в соответствии с условиями соглашения. При этом лицензия на пользование недрами, которая удостоверяет право пользования участком недр, указанным в соглашении, выдается инвестору органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением в течение 30 дней с даты подписания соглашения. Указанная лицензия выдается на срок действия соглашения и подлежит продлению или переоформлению либо утрачива-

ет силу в соответствии с условиями соглашения.

3. В случае, если в качестве инвестора выступает не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, лицензия, указанная в пункте 2 настоящей статьи, выдается одному из участников такого объединения с указанием в этой лицензии на то, что данный участник выступает от имени этого объединения, а также с указанием всех других участников объединения.

Статья 5. Срок действия соглашения

1. Срок действия соглашения устанавливается сторонами в соответствии с законодательством Российской Федерации, действующим на день заключения соглашения.

2. Действие соглашения по инициативе инвестора, а также при условии выполнения им принятых на себя обязательств продлевается на срок, достаточный для завершения экономически целесообразной добычи минерального сырья и обеспечения рационального использования и охраны недр. При этом условия и порядок такого продления определяются соглашением. При продлении действия соглашения указанная в пункте 2 статьи 4 лицензия на пользование недрами подлежит переоформлению на срок действия соглашения органами, выдавшими данную лицензию.

Глава II. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ

Статья 6. Порядок заключения соглашений

1. За исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, соглашения заключаются государством с побе-

дителем конкурса или аукциона, проводимых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и в сроки, согласованные сторонами, но не позднее чем через год со дня объявления результатов конкурса или аукциона.

2. В отдельных случаях по совместному решению Правительства Российской Федерации и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации соглашения могут заключаться без проведения конкурсов или аукционов при условии, если:

- интересы обороны и безопасности государства, а также иные государственные интересы Российской Федерации и интересы субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, требуют заключения соглашения с определенным инвестором;
- объявленный конкурс или аукцион признан несостоявшимся в связи с участием в нем только одного инвестора. В этом случае соглашение может быть заключено с этим инвестором, принявшим участие в этом конкурсе или в аукционе, на условиях конкурса или аукциона;
- инвестор на день вступления настоящего Федерального закона в силу является пользователем недр для разведки и добычи полезных ископаемых на иных предусмотренных законодательством Российской Федерации условиях, отличных от условий соглашения. В этом случае соглашение может быть заключено с указанным пользователем недр либо с другим юридическим лицом или с не имеющим статуса юридического лица объединением юридических лиц, созданными с участием этого пользователя недр;

- по согласованию с Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации переговоры с инвестором по подготовке проектов соглашений были начаты до вступления настоящего Федерального закона в силу.

В указанных случаях соглашения заключаются в сроки, согласованные сторонами, но не позднее чем через год со дня принятия Правительством Российской Федерации и органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации совместного решения.

3. Разработка условий пользования недрами и подготовка проекта соглашения по каждому объекту недропользования осуществляются комиссией, создаваемой Правительством Российской Федерации по согласованию с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В состав указанной комиссии входят представители федеральных органов исполнительной власти, в том числе федерального органа управления государственным фондом недр и(или) его территориального подразделения, органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В случае необходимости к работе указанной комиссии привлекаются производственные и научные организации, а также эксперты и консультанты.

Проект соглашения должен предусматривать требования рационального использования и охраны недр, установленные законодательством Российской Федерации о недрах.

4. Подписание соглашения со стороны государства осуществляется Правительством Российской Федерации и органом ис-

полнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или уполномоченными ими органами.

Орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации может передать свои полномочия на подписание соглашения Правительству Российской Федерации, а Правительство Российской Федерации может передать свои полномочия на подписание соглашения органу исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В случае, если предоставляемый в пользование участок недр расположен на континентальном шельфе Российской Федерации и(или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, подписание соглашения со стороны государства осуществляется Правительством Российской Федерации или уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого будут проводиться предусмотренные соглашением работы, в части, касающейся вопросов, которые относятся к ведению этого субъекта.

5. Подписание соглашения в согласованные сторонами сроки осуществляется по завершении переговоров между уполномоченными делегациями сторон, в результате которых должны быть согласованы технические, технологические, правовые и коммерческие условия соглашения, не являвшиеся обязательными условиями конкурса или аукциона. При этом в ходе указанных переговоров условия, на основе которых был определен победитель конкурса или аукциона, могут быть изменены в соглашении только в случае, если такие изменения направлены на достижение более

благоприятных для государства результатов реализации соглашения.

6. Решение о подписании соглашения со стороны государства принимается Правительством Российской Федерации и органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Правительством Российской Федерации по согласованию с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 7. Условия выполнения работ

1. Предусмотренные соглашением работы и виды деятельности (далее - работы по соглашению) выполняются в соответствии с программами, проектами, планами и сметами, которые утверждаются в порядке, определяемом соглашением.

2. Работы по соглашению выполняются при соблюдении требований законодательства Российской Федерации, а также при соблюдении утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения. При этом соглашением предусматриваются обязательства инвестора по:

- осуществлению мер, направленных на предотвращение вредного влияния указанных работ на окружающую природную среду, а также по ликвидации последствий такого влияния;
- страхованию ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду;
- ликвидации всех сооружений, установок и иного имущества по завершении

работ по соглашению, а также по очистке от загрязнения территории, на которой проводились работы по соглашению.

Стороны могут согласовать применение общепринятых в мировой практике ведения работ по разведке и добыче минерального сырья стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей природной среды и здоровья населения при условии предварительного одобрения указанных стандартов (норм, правил) соответствующими государственными органами Российской Федерации.

3. При выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных этнических общностей, инвестор обязан принимать все необходимые меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

4. Организация выполнения работ по соглашению, в том числе ведение учета и отчетности в соответствии с положениями статьи 14 настоящего Федерального закона, осуществляется либо инвестором, либо по поручению инвестора оператором соглашения. В качестве такого оператора соглашения, предмет деятельности которого должен быть ограничен организацией указанных работ, могут выступать создаваемые инвестором для этих целей на территории Российской Федерации филиалы или юридические лица либо привлекаемые инвестором для этих целей юридические лица, а также иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации.