

Об утверждении соглашений о разделе продукции отдельными федеральными законами

В. Подмаско, адвокат

Утверждение договоров федеральными законами. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП) содержит положение (п. 1 ст. 6), согласно которому соглашения о разделе продукции, «связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации», а также СРП, заключенные «в интересах обороны и безопасности государства», должны утверждаться «отдельными федеральными законами». Наличие этого требования в Законе о СРП породило серьезную проблему — полную неопределенность в том, что и как должно утверждаться отдельными федеральными законами и каковы юридические последствия такого утверждения.

Закон о СРП вступил в действие в начале 1997 г., однако по сей день ни одно СРП не утверждено федеральным законом. И вот спустя пять лет, похоже, появилось первое СРП, подлежащее такому утверждению. Теперь есть повод дать ответы на многие вопросы, которые возникают в связи с этим, что тем более важно, потому что требование п. 1 ст. 6 Закона о СРП не является единственным в своем роде. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах), принятый осенью 1999 г., в подпункте «з» п. 2 ст. 5 содержит требование, согласно которому «заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации» должны утверждаться законами субъекта Российской Федерации. Это положение вошло во многие, если не во все конституции и уставы субъектов Российской Федерации. Однако, пока ничего не известно о реализации на практике этого требования в субъектах Российской Федерации. Это свиде-

тельствует о непонимании того, что и как должно утверждаться законами субъектов Российской Федерации и каковы юридические последствия такого утверждения, хотя в судьбе рассматриваемого требования Закона об общих принципах, несомненно, огромную роль играет политический фактор. Очевидно, что утверждение заключения и расторжения договоров субъекта Российской Федерации законами субъектов Федерации является мощным средством парламентского контроля в отношении высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В таком политическом контексте любая неопределенность в вопросах о предмете и процедуре утверждения, любой положительный или негативный прецедент могут быть использованы в политическом противостоянии органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

СРП и договоры субъектов Российской Федерации — это договоры, заключаемые от имени государства — Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые выступают одной из сторон в этих договорах. Это сближает СРП и договоры субъектов Российской Федерации с теми международными договорами, участниками которых являются государства. В связи с этим следует отметить, что впервые требования утверждения договоров законами появилось в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации», который был принят на пять с половиной месяцев раньше Закона о СРП. Согласно подпункту «а» п. 1 ст. 20 Федерального закона о международных договорах, утверждаются или принимаются международные договоры, подлежащие утверждению или принятию, среди которых могут быть и договоры, требующие ратификации. Утверждение или принятие международных договоров осуществляется «в форме федерального закона»,

в порядке, установленном для ратификации международных договоров. Ратификация международных договоров, согласно ст. 14 того же Федерального закона тоже осуществляется «в форме федерального закона».

Вообще следует иметь в виду, что утверждение и принятие международных договоров являются альтернативами ратификации, а также вступлению в международных договоров или присоединению к нему. Утверждение и принятие международных договоров — это новшества международной договорной практики, появившиеся, видимо, в связи с усложнением процедуры ратификации практически во всех странах мира.

Следует подчеркнуть, что федеральное законодательство предусматривает утверждение федеральными законами только тех договоров, в которых участвует государство — Российская Федерация или субъекты Российской Федерации. Эта специфика утверждаемых договоров требует особого внимания.

При наличии большого количества федеральных законов о ратификации международных договоров с момента вступления в силу Федерального закона о международных договорах не было принято ни одного федерального закона об утверждении (принятии) международного договора. Таким образом, с сожалением приходится констатировать, что во всех трех случаях мы не имеем не только устоявшейся, но и вообще какой-либо практики реализации интересующих нас требований. В связи с этим остается искать в отечественной законодательной практике аналоги утверждения документов, имеющих юридическое значение. Техника утверждения этих аналогов позволила бы выработать представление о том, какой должна быть техника утверждения СРП отдельными федеральными законами.

Техника узаконения. Отечественная законодательная практика дает нам как образец отработанную технику утверждения федеральными законами самых разнообразных документов, имеющих юридическое значение. Эта техника вполне заслуживает названия «техники узаконения». Она довольно проста. Утверждающий закон, как правило, очень краток, его основное содержание сводится к формуле: «Утвердить ... (прилагается)». Текст утвержденного документа является приложением к закону. И закон, и прилагаемый к нему документ публикуются, точнее, публикуется только закон со всеми его приложениями.

Примерами применения этой техники могут служить Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении программы развития образования» и Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва». Перечень подобных федеральных законов, вероятно, можно продолжить, но следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации дает нам несоизмеримо большее количество примеров утверждения отдельным законом.

В субъектах Российской Федерации законами утверждают не только программы, схемы, отчеты и сметы, но и нормативные акты. Выглядит это следующим образом: утверждающий закон так же краток, как и федеральные утверждающие законы. В нем практически нет норм права, за исключением тех, которые обычно содержатся в подобных законах. Основной массив правовых норм сосредоточен в приложении (как правило, одном) к утверждающему закону. Это приложение имеет соответствующее название: «Положение о...», «Порядок...», «Инструкция...» и т.п. Оформляются «положения» и «порядки» не так, как законодательные акты. Содержащийся в них текст разбивается не на статьи, а на пункты по подобию подзаконных нормативных актов, издаваемых органами исполнительной власти.

Согласно подобной законодательной технике, всякий документ, утвержденный законом, прилагается к нему в качестве неотъемлемой части. Таким образом, утвержденный документ превращается в закон, не теряя при этом свою документарную (но не юридическую) самостоятельность.

Техника утверждения законами таких документов, как планы, программы, отчеты, схемы, сметы, положения, порядки, инструкции и т.п., хорошо известна и широко применяется в нашей стране с советских времен. Естественно, возникает вопрос: возможно ли применение описанной выше техники узаконения при утверждении СРП «отдельными федеральными законами»?

Отвечая на этот вопрос, необходимо иметь в виду, что при утверждении СРП мы прежде всего имеем дело с договором. Узаконение договора приведет к тому, что он перестанет быть договором, превратившись с момента вступления в силу утверждающего закона в приложение к

этому закону, в его неотъемлемую часть, т.е. в закон. Утверждение договора посредством описанной техники узаконения прекращает действие договора, заменяя договорные отношения сторон на отношения, регулируемые законом. Из сказанного следует, что утверждение СРП отдельными федеральными законами невозможно, если утверждение понимать как узаконение текста СРП. То есть в этом смысле СРП не подлежат утверждению, так как это будет означать прекращение договора.

Ратификация международных договоров.

В парламентском обиходе и даже в литературе, посвященной правовым аспектам заключения и исполнения соглашений о разделе продукции, утверждение соглашений о СРП отдельными федеральными законами часто называют «ратификацией». Почему используется именно этот термин?

Вряд ли кто-либо может внятно ответить на этот вопрос. Не исключено, что в сознании большинства тех, кто подвизался в законодательном процессе, именно ратификация представляется аналогом утверждения СРП федеральными законами. Возможно ли даже условное сравнение утверждения СРП федеральными законами с ратификацией международных договоров?

Для начала следует как можно лучше разобраться в том, что такое ратификация. Первое, что можно сказать о ратификации, — то, что ратификация представляет собой многостадийную процедуру заключения международных договоров, которая завершается тем, что договаривающиеся государства обмениваются ратификационными грамотами, т.е. документами, подтверждающими ратификацию¹. Ратификационные грамоты составляются на основании актов о ратификации международных договоров, принятых уполномоченными на то высшими органами власти договаривающихся государств. В международном праве значение имеет не акт ратификации, а обмен ратификационными грамотами. Акт ратификации имеет значение для государств — участников международного договора.

Акт о ратификации — это не обязательно закон и даже не обязательно акт, изданный парламентом. Участие парламентов в ратификации международных договоров — сравнительно недавнее нововведение. Как правило, орган, уполномоченный ратифицировать международные договоры, устанавливает конституция страны.

В РСФСР и в Российской Федерации после распада СССР вплоть до конституционной реформы декабря 1993 г. международные договоры ратифицировались Верховным Советом РСФСР (РФ), и его решения о ратификации оформлялись постановлениями. Таким образом, до вступления в действие Конституции Российской Федерации решения о ратификации международных договоров оформлялись актами, не имеющими высшей юридической силы. Международные договоры Российской Федерации стали ратифицироваться федеральными законами только в результате конституционной реформы. Конституция Российской Федерации 1993 г. в п. «г» ст. 106 содержит указание на то, что международные договоры Российской Федерации ратифицируются и денонсируются федеральными законами. Тем не менее история и современная мировая практика ратификации международных договоров свидетельствуют о том, что решения о ратификации международных договоров в принципе могут оформляться любыми актами высших органов государственной власти.

Международные договоры поступают на ратификацию после их подписания. Однако в случае если договор пожелит ратификации, его подписание не означает заключения или «окончательного заключения» договора. Подписание международного договора, подлежащего ратификации, скорее означает завершение составления аутентичного текста, закрепление его окончательной редакцией, которая более не подлежит изменению, выражение намерения признать договор обязательным для себя.

Ратификация международного договора не дает большого выбора государствам и их органам, уполномоченным ратифицировать международные договоры. Договор должен быть либо одобрен, т.е. ратифицирован, либо отклонен. Ратификация с оговорками — это скорее исключение, чем правило. К тому же оговорки носят скорее процессуальный характер и редко касаются содержания договоренностей. Кроме того, дата вступления договора в действие, как правило, устанавливается в самом ратифицируемом договоре или согласуется участниками отдельно.

Утверждение международных договоров.

Разбираясь в том, что такое ратификация, нам следовало бы разобраться и в том, что такое утверждение (принятие) международных договоров. Федеральный закон о международных договорах различает понятия «ратификация» и «утверждение» международных договоров. Однако согласно п. «б» ст. 2 этого Федерально-

¹ См.: Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / Пер. с нем. со 2-го, перераб. изд. М. Мебель под ред. В.Э. Грабаря. Юрьев (Дерпт): Издание М.А. Полянской, 1902. С. 176.

го закона, термины «ратификация», «утверждение», «принятие», «присоединение» в зависимости от «случая» означают «форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора», а «подписание» выражает либо стадию заключения договора, либо опять же форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Что из этого следует? Можно ли говорить о том, что ратификация — это частный случай утверждения или, наоборот, утверждение есть частный случай ратификации?

На самом деле и ратификация, и утверждение (принятие) являются формой заключения международных договоров. Это следует, в частности, из определения термина «заключение», данного в п. «г» той же ст. 2 Федерального закона о международных договорах. Согласно этому определению, «заключение» — это «выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора». Заметьте: «выражение согласия», а не его форма.

Как уже отмечалось выше, согласно подпункту «а» п. 1 ст. 20 Федерального закона о международных договорах, утверждению и принятию подлежат международные договоры, в том числе требующие ратификации, т.е. Закон допускает «наложение» ратификации на утверждение (принятие) международного договора. Иными словами, в случае с подобными международными договорами согласие Российской Федерации на их обязательность для нее выражается, как минимум, дважды: при их утверждении (принятии) и при ратификации.

Мы указывали на отсутствие отдельных федеральных законов об утверждении международных договоров. Возможны два ответа. Первый: среди ратифицированных международных договоров нет договоров, подлежащих утверждению либо принятию федеральным законом. Второй ответ: сложившаяся техника оформления решений о ратификации международных договоров просто не учитывает рассматриваемый нами нюанс «выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров».

Из сказанного следует, что между ратификацией и утверждением международного договора, которые осуществляются «в форме федерального закона», нет принципиальной разницы.

Введение в правовую систему. Отечественные правоведа-конституционалисты уделяют

большое внимание такому нововведению, как ратификация международных договоров, осуществляемая «в форме федерального закона», утверждая, что такая ратификация позволяет включить нормы международных договоров в российскую правовую систему², а ратифицированный договор превращается в «содержательную часть» закона о ратификации³. Из этого следует, что ратификация международных договоров, осуществляемая «в форме федерального закона», перестает быть только процедурой заключения международных договоров, превращаясь еще и в процедуру включения международных договоров в отечественную правовую систему, т.е. в процедуру их узаконения. Очевидно, что все сказанное касается и утверждения (принятия) международных договоров, осуществляемого «в форме федерального закона».

Часть 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации гласит: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Из этого конституционного положения неоспоримо следует, что в иерархии правовых актов Российской Федерации международные договоры стоят выше федеральных законов независимо от того, как они были заключены: путем ратификации, утверждения, принятия, подписания, присоединения и т.д.

В связи с этим возникает сомнение в том, что международные договоры могут быть введены в отечественную правовую систему федеральным законом. Может ли акт более низкого порядка ввести в действие акт более высокого порядка?⁴ Есть основания полагать, что вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры введены в отечественную правовую систему Конституцией Российской Федерации, которая гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ч. 4 ст. 15). Соответственно ратифицированный или утвержденный (принятый) международный договор вряд ли следует рассматривать в качестве неотъемлемой, к тому же содержательной части федерального закона о его ратификации или об утверждении (принятии). Международные договоры являются вполне самостоятельным источником права Российской Федерации.

² См.: Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 1998. С. 394.

³ Содержательную часть Федерального закона о ратификации видят в ратифицированном международном договоре Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская (см.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1999. С. 23).

⁴ В СССР, РСФСР и Российской Федерации до конституционной реформы 1993 г. существовала практика издания постановлений Верховного Совета о введении в действие принятого закона, хотя довольно часто положения, касающиеся сроков вступления принятого закона в силу, а также иные положения «служебного» характера включались непосредственно в текст закона, образуя раздел «Заключительные положения». В настоящее время постановления о вступлении в силу принятых законов не издаются, хотя кодексы, как правило, вводятся в действие специальными федеральными

Все вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, за исключением договоров межведомственного характера, подлежат официальному опубликованию в Бюллетене международных договоров. При этом вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, ратифицированные и утвержденные (принятые) федеральными законами, подлежат официальному опубликованию еще и в Собрании законодательства Российской Федерации. То есть международные договоры, подлежащие ратификации и утверждению (принятию) федеральным законом, официально публикуются в нашей стране дважды. Первый раз — как вступившие в силу международные договоры, второй — как договоры, ратифицированные федеральным законом. Естественно, возникает вопрос о том, в каком качестве публикуются договоры, подлежащие ратификации и (или) утверждению, осуществляемым в форме федерального закона: в качестве приложения к федеральному закону или в качестве самостоятельного акта?

Прежде всего, необходимо учитывать, что официальному опубликованию подлежат все вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры независимо от того, ратифицированы они или утверждены (приняты) федеральными законами или иными актами высших органов государственной власти Российской Федерации. Из этого следует, что обязательность официального опубликования международных договоров никак не связана с тем, что их ратификация и утверждение (принятие) осуществляются «в форме федерального закона»⁵. Об этом свидетельствует и техника ратификации международных договоров. Ни один акт о ратификации международного договора, изданный в нашей стране, не содержит указаний на то, что ратифицируемый договор прилагается к акту ратификации. Соответственно ратифицированные международные договоры в нашей стране никогда не обозначались как приложения к актам, которыми они ратифицированы, хотя в каждом из них имеется запись о том, кем и когда они ратифицированы, каким актом оформлено решение о ратификации. Однако эти записи вряд ли стоит рассматривать как указание на то, что договоры представляют собой «содержательную часть» актов, которыми они ратифицированы.

Техника ратификации сохраняет за ратифицированными международными договорами их юридическую самостоятельность. Да и может

ли быть иначе, ведь договор, ставший частью закона, перестает быть договором. Следовательно, ратификация или заключение международных договоров в любой иной форме не может означать их узаконения.

Узаконение или заключение? Итак, техника узаконения отличается от техники ратификации, и есть все основания полагать, что эти отличия не случайны. Кстати, если под заключением понимать все формы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора, оформляемые федеральными законами, то техника ратификации вполне заслуживает звания техники заключения международных договоров. Очевидно, что эта техника не менее универсальна, чем техника узаконения. Если техника узаконения применима при утверждении программ, планов, схем, смет и прочих документов, имеющих юридическое значение, то техника ратификации или заключения, по-видимому, применима при заключении не только международных договоров.

Возвращаясь к теме СРП, следует отметить, что существует точка зрения, согласно которой из положения п. 1 ст. 6 Закона о СРП следует, что все СРП, подлежащие утверждению федеральными законами, на момент их утверждения являются заключенными⁶. Однако при внимательном и правильном прочтении п. 1 ст. 6 Закона о СРП можно отметить, что на момент утверждения федеральным законом заключенными являются СРП, преследующие интересы обороны и безопасности государства. Рассматриваемое положение Закона о СРП не дает оснований говорить то же самое о СРП, «связанных с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации». Тем не менее понятие «заключенный договор» — это вполне определенное понятие. Заключенный договор — это договор, вступивший в силу и обязательный для его сторон. Заключенный договор можно только узаконить, прекратив его действие в качестве договора. «Ратифицировать» заключенный договор нельзя: поздно.

Проигнорировать указание Закона на то, что часть или все СРП должны быть заключены на момент их утверждения, невозможно. Конечно, можно «ухватиться» за «незаключенность» СРП, «связанных с использованием участков

⁵ Внутригосударственную публикацию вступивших в силу международных договоров называют «промульгацией». В российском конституционно-правовом лексиконе этот термин отсутствует. В истории парламентского права промульгация — это акт одобрения монархом законопроекта, принятого обеими палатами парламента. Акт промульгации в принципе осуществляется в форме специального указа, проект которого должен быть контрассигнован главой кабинета и всеми ответственными министрами. В настоящее время акт промульгации во многих государствах сведен к подписанию закона главой государства (главой правительства). За актом промульгации следует официальное опубликование (обнародование) закона. В известном смысле промульгация и официальное опубликование закона сливаются в единый акт. Использование термина «промульгация» применительно к публикуемым

недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации», и настаивать на том, что их утверждения отдельными федеральными законами является формой заключения. Но на общем фоне низкого юридико-технического качества Закона о СРП это, пожалуй, будет походить на произвол законодателя, нежели на действия на основании и во исполнение Закона, хотя нашего законодателя это никогда не останавливало.

Утверждение заключенных СРП отдельными федеральными законами само по себе в принципе не способно повлечь каких-либо юридических последствий, так как СРП до момента утверждения войдет в силу и для Российской Федерации, и для инвестора. Утверждение или неутверждение заключенных СРП никак не повлияет на их обязательность или действительность.

Тем не менее утверждение заключенных СРП можно было бы рассматривать как средство парламентского контроля или, если выражаться проще, как повод для ознакомления депутатского корпуса с условиями заключенных СРП, если бы Закон о СРП указывал сроки представления СРП на утверждение и устанавливал санкции за их нарушение. Но ничего этого в Законе о СРП нет.

Не следует полагать, что утверждение СРП не сопряжено с некоторыми неприятностями для инвестора. К ним можно отнести, во-первых, официальное опубликование текста СРП; во-вторых, возможные оговорки, с которыми СРП может быть утверждено. Все, кто знаком с отечественной законодательной практикой, понимают, каких оговорок можно ожидать. Они могут быть такими, что инвестор сочтет невозможным свое дальнейшее участие в СРП со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому именно инвестор может всячески препятствовать внесению СРП на утверждение, и у него есть для этого достаточно эффективные правовые средства.

Хотя стороны СРП вполне могут самостоятельно прийти к соглашению о внесении СРП на утверждение в Государственную Думу, даже оговорив в тексте СРП его сроки и порядок реализации, но это будет не заслуга Закона о СРП, а добрая воля сторон, прежде всего инвестора. Если инвестор имеет иностранное происхождение, то он вряд ли пойдет на это. Инвестор отечественный, вероятно, может найти

для себя что-то, ради чего стоит идти на утверждение СРП.

Утверждение СРП федеральными законами — акт, в целесообразности и даже необходимости которого убеждены почти все те, кто достаточно отчетливо представляет, какое значение для будущего нашей страны имеют ее недра, а для отечественной экономики — горная и нефтегазодобывающая промышленность. И вот оказывается, что утверждение СРП федеральными законами является законодательной фикцией. Досадно и обидно! Вряд ли есть основания искать ответ на извечный российский вопрос: кто виноват? Видимо, есть смысл искать ответ сразу на второй извечный российский вопрос: что делать?

Что делать? В Закон о СРП необходимо внести поправки. По нашему мнению, утверждение СРП следует рассматривать как выражение согласия Российской Федерации на обязательность для нее утверждаемого СРП, осуществляемое в форме федерального закона. Поэтому поправки, которые необходимо внести в Закон, в первую очередь должны предусматривать установление следующих правил: представители Российской Федерации уполномочиваются на подписание СРП исключительно *ad referendum*, т.е. до последующего утверждения СРП федеральным законом, которое придаст их подписи полную силу; СРП следует считать заключенным и вступившим в силу со дня вступления в силу федерального закона, которым СРП будет утверждено.

Нужны поправки, которые определили бы порядок внесения подписанных СРП в Государственную Думу, порядок и технику их утверждения, а также порядок и сроки официального опубликования утвержденных СРП, дополнительные реквизиты публикуемых СРП. По-видимому, в работе с СРП особая роль должна принадлежать комитетам и (или) комиссиям. Порядок их работы с СРП тоже должен быть детально определен с учетом особенностей СРП как предмета утверждения. В связи с этим не исключена возможность того, что утверждению СРП федеральными законами должна быть посвящена отдельная глава Регламента Государственной Думы.

В целом при разработке текста поправок, по нашему твердому убеждению, необходимо широко использовать опыт международной договорной практики, ориентируясь на действующую у нас процедуру и технику ратификации.

международным договорам, видимо, отражает его «индивидуальное» введение в национальную правовую систему и не связано с формой его заключения (см.: Парламенты. Сравнительное исследование представительных учреждений 55 стран мира / Сост. М. Амиллер; пер. с англ. З.И. Луковниковой. М.: Прогресс, 1967. С. 348–350.
⁶ См.: Корблев О. К вопросу о «ратификации» СРП // Нефть, Газ и Право. 2000. 2000. № 6. С. 38.

Post scriptum. Перед законодателем стоит весьма сложный вопрос: как реализовать собственное требование, касающееся утверждения уже заключенных СРП отдельными федеральными законами? Трудно удержаться даже после всего, что уже сказано на эту тему, от рассмотрения примера того, как законодатель выполнил другое требование, кстати, установленное тем же Законом о СРП. Рассмотреть этот пример имеет смысл также и потому, что он позволяет выявить еще одну технику узаконения.

В п. 3 ст. 2 Закона о СРП сказано, что перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, «устанавливаются федеральными законами». Очевидно, что это требование Закона вполне могло быть сформулировано иначе: «Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено (пользование которыми может осуществляться) на условиях раздела продукции, подлежат утверждению отдельными федеральными законами». Кроме того, требование утверждения перечней федеральными законами могло быть дополнено положением о том, что эти перечни представляются на утверждение, например, Правительством Российской Федерации. Такая редакция п. 3 ст. 2, если бы она была использована в Законе о СРП, позволила бы применить вышеописанную технику узаконения. Перечни участков недр превратились бы в приложения к утверждающим федеральным законам.

Требование установления перечней участков недр отдельными федеральными законами, очевидно, подразумевает иную технику их узаконения. В этом случае перечни должны включаться непосредственно в текст закона, а не прилагаться к нему. Перечни, включенные в текст законов, безусловно, теряют документальную самостоятельность, но, очевидно, должны сохранить свою целостность в тексте закона. Это условие задано самим термином «перечень», который в нашем случае применим в значении «список с перечислением чего-либо по порядку». Однако практика реализации требования п. 3 ст. 2 Закона о СРП пошла по пути выработки совершенно иной техники, в которой перечень «потерян» как самостоятельный модуль текста закона. И это следует уже из названия федеральных законов, принятых на основании и во исполнение п. 3 ст. 2 Закона о СРП. Все они имеют одинаковое название: «Об участках недр, право пользования которыми

может быть предоставлено на условиях раздела продукции», хотя в 13 из 15 законов этой серии речь идет только об одном из участков недр. Но даже в двух законах, содержание которых соответствует их названию, мы не найдем перечня участков недр, понимая под этим список участков недр.

Первым из законов этой серии был Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 112-ФЗ. Семь из девяти его статей посвящены семи участкам недр и месторождениям полезных ископаемых. Каждая из этих статей содержит стандартный текст: «Отнести... месторождение, расположенное... к объектам, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». В силу этого Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 112-ФЗ легко мог бы быть расчленен на семь самостоятельных законов с таким же названием. Это подтверждается тем, что все законы этой серии, за исключением Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 106-ФЗ, касаются только одного участка недр, что выше уже было отмечено. Таким образом, техника установления федеральными законами перечней участков недр была подменена техникой отнесения участков недр федеральными законами к категории «объектов, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». Допустима ли такаявольная интерпретация требования Закона?

Вряд ли этот вопрос вообще уместен, коль скоро такая интерпретация уже нашла свое воплощение в 15 федеральных законах. Нам остается только указать на то, что в случае с перечнями участков недр проигнорирована не только буква закона. Часть федеральных законов об участках недр содержит положения, которых в этих законах быть не должно.

Из сказанного можно сделать, как минимум, два вывода. Первый: возможны два вида узаконения документов, имеющих юридическое значение. Первый тип — узаконение путем утверждения, второй — узаконение путем установления. Второй вывод: можно очень убедительно высказываться по поводу того, как должно быть реализовано требование п. 1 ст. 6 Закона о СРП, но предсказать, как законодатель решит порожденную им же самой проблему, сложно, если вообще возможно. Остается только надеяться, что сказанное нами как-то поможет «творчеству масс», вооруженных карточками для голосования.