

**Денис Вадимович
СПИРИДОНОВ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
dvspiridonov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Трансформация участия зарубежных компаний в сфере российского недропользования

Аннотация. Распад Советского Союза ознаменовал прекращение работы жесткой распределительной системы недропользовательских квот, на основе предусмотренных командной экономикой плановых показателей добычи полезных ископаемых. С начала 1990-х гг. в нашей стране началось активное привлечение иностранных компаний в сферу недропользования. Целью этого процесса было использование зарубежных инвестиций, специалистов и оборудования для развития прибыльной и востребованной отрасли. Однако совместные предприятия и проекты того времени, к сожалению, нередко наносили ущерб национальным интересам Российской Федерации.

В начале 2000-х гг. началось активное совершенствование российского законодательства в сфере недропользования, земельных отношений и экологической безопасности. Это было обусловлено как вопросами экономической безопасности России, так и необходимостью реагирования на недружественную политику со стороны ряда западных государств.

Специальная военная операция, начавшаяся 24.02.2022, и последовавшие за ней санкции со стороны многих мировых государств в отношении Российской Федерации заставили отечественного законодателя кардинально поменять подход к предоставлению права пользования недрами в России. В рамках контрсанкций и действий по защите российской экономики доступ иностранным компаниям к российским недрам оказался фактически закрыт. Кроме того, все иностранные компании обязали пройти перерегистрацию в соответствии с российским законодательством либо покинуть российский рынок, отказавшись от своих активов в пользу отечественных компаний. В такой ситуации необходимы тщательный анализ и оценка правомерности действий российских властей, которые многие западные страны уже поспешили назвать не иначе как национализацией иностранных активов.

Ключевые слова: недропользование, национализация, иностранные инвестиции, золотодобыча, санкции, СРП, нефтегазовая отрасль.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.092-100

DENIS V. SPIRIDONOV,

Assistant professor

*of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)*

dvspiridonov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Transformation of the Participation of Foreign Companies in the Sphere of Russian Subsoil Use

Abstract. *The collapse of the Soviet Union marked the termination of the rigid distribution system of subsurface user quotas, based on the planned indicators of mineral extraction provided by the command economy. Since the beginning of the 1990s, active involvement of foreign companies in the field of subsoil use has begun in our country. The purpose of this process was to use foreign investments, specialists and equipment to develop a profitable and in-demand industry. However, joint ventures and projects of that time, unfortunately, often harmed the national interests of the Russian Federation. In the early 2000s, the active improvement of Russian legislation in the field of subsoil use, land relations and environmental safety began. This was due to both issues of Russia's economic security and the need to respond to unfriendly policies from a number of Western states.*

The special military operation on 02/24/2022 and the subsequent sanctions by many world states against the Russian Federation forced the domestic legislator to radically change the approach to granting the right to use mineral resources in Russia. As part of counter-sanctions and actions to protect the Russian economy, foreign companies' access to the Russian subsoil was actually closed. In addition, all foreign companies were obliged to re-register in accordance with Russian legislation or leave the Russian market, abandoning their assets in favor of domestic companies. In such a situation, a thorough analysis and assessment of the legality of the actions of the Russian authorities is necessary, which many Western countries have already hastened to call nothing else than the nationalization of foreign assets.

Keywords: *Subsoil use, nationalization, foreign investment, gold mining, sanctions, PSA, oil and gas industry.*

Национализация зарубежного имущества как явление не является новым для Российского государства. Так, более ста лет назад в ноябре 1917 г., сразу после Октябрьской революции, II Съезд советов объявил о национализации не только объектов промышленности и торговли, но и всех природных ресурсов, включая недра, полезные ископаемые, лесные и водные ресурсы и т.д.¹ Отметим, что в период монархии значительная часть

¹ Декрет II Всероссийского съезда советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле».



предприятий горной промышленности России находилась в руках иностранного капитала, владельцы которого, зачастую будучи монополистами, вели хищническую разработку самых богатых месторождений угля, нефти и ценных металлов Российской империи.

Теперь же частная собственность была упразднена, а единственным собственником признавалось Советское государство и, следовательно, советский народ. В течение следующих трех лет почти все имущество частных лиц и иностранных компаний было обращено в государственную собственность.

В 1927 г. постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено Горное положение Союза ССР², в соответствии с которым право горного промысла (недропользования) могло быть предоставлено всем гражданам и юридическим лицам. Горный закон также предоставлял права на пользование недрами иностранцам и допущенным к деятельности на территории СССР иностранным юридическим лицам, однако с разрешения Совета народных комиссаров СССР в каждом отдельном случае, хотя данная норма, по сути, действовала и до принятия этого документа.

Так, говоря о сфере недропользования, можно отметить крупную концессию на добычу золота в Бодайбинском районе Иркутской области, выданную в 1925 г. Правительством СССР английской компании «Лена-Голдфилдс» сроком на 30 лет (иностранные инвестиции в проект составили около 13 млн рублей).

Однако данный случай был, скорее, исключением из правил. К началу 1930-х гг. экономика СССР начала переход на «замкнутый контур» работы, без какого-либо участия иностранцев. Как пример — в 1928 г. были отвергнуты предложения американских компаний «Форд» и «Дженерал Моторс» о создании совместных предприятий на территории Советского Союза. Разработка недр не стала исключением и перешла полностью в ведение государственных организаций, декларируемые возможности пользования недрами для частных лиц, как отечественных, так и зарубежных, остались только на бумаге. Вышеупомянутая «золотая» концессия «Лена-Голдфилдс» была отозвана в 1930 г.

Такое положение дел сохранялось до второй половины 1980-х гг., когда в процессе «перестройки» советской экономики начали открываться границы для иностранных инвесторов и промышленников. 13 января 1987 г. изданы Указ Президиума Верховного совета СССР и постановление Совета министров СССР «О совместном предпринимательстве и совместных хозяйственных объединениях»³, которые устанавливали льготные режимы по налогообложению и таможенным сборам для совместных предприятий. А в конце 1990 г. выходят Указ Президента СССР «Об иностранных инвестициях в СССР»⁴ и Основы законодательства

² Горное положение Союза ССР (утв. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г.) (утр. силу) // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

³ Указ Президиума Верховного совета СССР от 13 января 1987 г. «О совместном предпринимательстве и совместных хозяйственных объединениях» // Ведомости Верховного совета СССР. 1987. № 26. Ст. 390.

⁴ Указ Президента СССР от 26 октября 1990 г. № УП-942 «Об иностранных инвестициях в СССР» (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР от 31 октября 1990 г. № 44. Ст. 944.

об инвестиционной деятельности в СССР⁵, которые послужили правовой базой для принятия нормативных правовых актов об иностранных инвестициях в союзных республиках. В России таким документом стал Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г.⁶

Начало тотальной приватизации и акционирования государственных предприятий, а также принятие Закона РФ «О недрах»⁷ привело к тому, что недропользователями стали выступать акционерные общества и частные лица. В случае отсутствия каких-либо законодательных ограничений, права на пользования недрами могли получать и иностранные компании. При этом изначальные ограничения для иностранных недропользователей были минимальны. Так, первоначальная редакция Закона РФ «О недрах» содержала лишь одну заградительную норму, которая устанавливала, что пользователями недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ могут быть только государственные, т.е. российские, предприятия (ст. 9). Уточнения же, касающиеся ограничений иностранной деятельности на участках недр федерального значения и континентальном шельфе, появились в указанном Законе только в 2000-х гг.

В результате в 1990-е гг. начался активный заход иностранных компаний в сферу добычи полезных ископаемых в России. Так, в нефтегазовой отрасли одними из самых известных проектов стали заключенные в рамках соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также «Харьягинское» соглашение о разделе продукции (СРП). Во всех упомянутых проектах при участии зарубежных компаний (британской Shell, американской ExxonMobil, французской Total, японских Mitsubishi, Mitsui и др.) были созданы совместные предприятия и запущена разработка месторождений, содержащих колоссальные запасы нефти и газа.

При этом нужно отметить, что с середины 1990-х гг. не было заключено больше ни одного СРП в области пользования недрами, кроме названных трех, несмотря на существование специального Закона о СРП⁸. В качестве причин такого явления можно назвать сложность оформления соглашения, каждое из которых должно регулироваться отдельным специально изданным законом, а также нежелание государства делиться с иностранными партнерами российскими ресурсами на столь выгодных для них условиях. Так, например, бывший губернатор Сахалина В. Федоров и тогда, и спустя много лет повторял, что лучше было совсем не пускать иностранцев на шельф, чем пускать на таких условиях⁹.

Серьезной иностранной экспансии подверглась и сфера золотодобычи в России. Так, в 1990-х гг. на территории Российской Федерации и других бывших

⁵ Основы законодательства об инвестиционной деятельности в СССР (приняты Верховным советом СССР 10 декабря 1990 г. № 1820-1) (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. 1990. № 51. Ст. 1109.

⁶ Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

⁷ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁸ Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

⁹ Тодорова М. Колониальный договор // Ведомости. 2022. № 86.



союзных республик проводили поиски или осуществляли проектирование и разработку месторождений более 50 компаний из США, Австралии, Канады и стран Европы. Нестабильная политическая и экономическая обстановка того периода привела к уходу большинства этих компаний из России. Тем не менее к концу 2000-х гг. такие компании как, например, канадские Kinross Gold Corp и High River Gold Mines, британские Peter Hambro Mining Plc и Highland Gold Mining и др., владели значительными разработками золотых месторождений¹⁰.

При этом, как отмечает Н. Ю. Самсонов, иностранные инвесторы отдавали приоритет богатым и высоколиквидным месторождениям, что позволяло обеспечивать сравнительно низкие удельные капитальные вложения и производственные издержки, ниже средних по отрасли¹¹. Кроме того, в конце 1990-х гг. западные компании начали покупать пакеты акций российских нефтегазовых гигантов, ожидая получения значительной прибыли от рынка углеводородов.

Ожидания инвесторов оправдались на фоне роста цен на нефть и газ в начале 2000-х гг. К сожалению, для российской отрасли недропользования огромные прибыли и поток иностранных инвестиций сослужили плохую службу. По словам председателя Совета Союза нефтегазопромышленников России Ю. Шафраника, «бешеный поток нефтегазовых доходов вскружил нам голову»¹², так как стало гораздо проще купить любое оборудование, технологию и даже услугу у зарубежных партнеров, чем развивать аналогичные продукты у себя в стране. В результате сфера недропользования, включая разведку, добычу и переработку полезных ископаемых, а также производство необходимого оборудования и программного обеспечения процессов, оказалась в глубокой зависимости от зарубежных компаний и рынков.

Однако такое взаимовыгодное партнерство продлилось недолго. После вхождения Крыма в состав Российской Федерации начался период антироссийских санкций, которые затронули многие сферы российской экономики и промышленности, в том числе и недропользование. Так, например, уже в 2014 г. было объявлено о полном закрытии доступа российским компаниям к технологиям глубоководной шельфовой добычи и разработки трудноизвлекаемых запасов¹³.

Ситуация достигла апогея в феврале 2022 г. В течение первых нескольких дней после начала специальной военной операции на Украине большинство иностранных компаний сделали заявления о прекращении своей деятельности в России и выходе из совместных проектов с российскими компаниями. Разумеется, наибольшее внимание в свете этих заявлений было приковано к сфере недропользования как критически важной не только для экономики России, но

¹⁰ Иностранные компании в российской золотодобыче // URL: <http://stroit.ru/stati/inostrannye-kompanii-v-rossiyskoy-zolotodobyche/> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

¹¹ Самсонов Н. Ю. Иностранные золотодобывающие компании в России: прогнозная добыча до 2015 г. // Всероссийский экономический журнал. 2009. № 10.

¹² Шафраник Ю. Успех и результат — только на трудном пути // Эксперт. 2022. № 22 (1254).

¹³ ЕС конкретизировал меры, действующие против нефтяного сектора России // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2014/12/08/trudnoizvlekaemye-sankcii> (дата обращения: 8 февраля 2023 г.).

и фактически для эффективного функционирования большинства зарубежных экономик.

Так, об отказе от работы в России объявили следующие крупные нефтегазовые компании¹⁴:

- британская Shell — проект трубопровода «Северный поток — 2» (активы около \$3 млрд), 50 % доли в проекте «Салым Петролеум Девелопмент» (месторождения в Западной Сибири), 50 % доли в проекте предприятия «Гыдан энерджи» (разведка в Северо-Западной Сибири), 27,5 % доли на заводе СПГ «Сахалин-2»;
- норвежская Equinor — проект «КрасГеоНац» (активы \$1,2 млрд), сланцевые месторождения в Самарской области, разработка Северо-Комсомольского и Харьягинского месторождений;
- американская ExxonMobil — оператор проекта «Сахалин-1»;
- итальянская Eni — проект «Голубой поток», совместная деятельность с компанией «Роснефть»;
- канадская Kinross Gold — золотые месторождения в Хабаровском, Забайкальском и Камчатском краях, на Чукотке и в Бурятии;
- французская Total — проект «Арктик СПГ — 2».

Этот список далеко не полный, но сразу же стало очевидно, что сфере недропользования в России может грозить настоящий финансовый коллапс. Ответные меры последовали незамедлительно. Уже 1 марта 2022 г. Президент РФ В. Путин подписал Указ, запрещающий иностранным компаниям продавать свои российские активы без одобрений Банка России и Комиссии по иностранным инвестициям Правительства РФ¹⁵. Кроме того, был введен запрет на сделки по продаже активов и долей, «составляющими уставные капиталы хозяйственных обществ, являющихся производителями оборудования для организаций ТЭК и оказывающих услуги по сервисному обслуживанию и ремонту такого оборудования»¹⁶.

Говоря простыми словами, все это означало запрет на продажу российских активов никому, кроме российских же компаний, так как другие потенциальные покупатели не прошли бы проверку вышеуказанными структурами. А это, в свою очередь, должно было вынудить иностранные компании идти на ценовые уступки.

Нужно отметить, что данная мера полностью себя оправдала. Если часть крупных компаний, покинувших Россию, могли позволить себе просто списать потраченные инвестиции (только одна Total списала \$4 млрд, вложенных в «Арктик СПГ — 2»), то некоторые иностранные недропользователи такой возможностью

¹⁴ Битва за нефтегазовые активы с РФ: кто у кого больше отобрал? // URL: <https://oilcapital.ru/news/2023-02-03/bitva-za-neftegazovye-aktivy-s-rf-kto-u-kogo-bolshe-otobral-2654146> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

¹⁵ Указ Президента РФ от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // Российская газета. 3 марта 2022 г. № 46.

¹⁶ Указ Президента РФ от 5 августа 2022 г. № 520 «О применении специальных экономических мер в финансовой и топливно-энергетической сферах в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» // Российская газета. 8 августа 2022 г. № 173.



не обладали и приняли поставленные условия. Так, канадский золотодобытчик Kinross Gold в июне 2022 г. продал свои активы в России отечественной Группе компаний Владислава Свиблова Highland Gold Mining. Изначально сумма сделки должна была составить \$680 млн, однако Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации одобрила сделку только при условии, что ее стоимость не будет превышать \$340 млн¹⁷. Таким образом, дисконт составил половину стоимости активов, что представляется чрезвычайно выгодным для нового владельца одной из крупнейших золотодобывающих компаний России.

Несмотря на то, что многие западные политики и инвесторы выступают с резким осуждением указанных мер, на наш взгляд, подобные заявления не стоит воспринимать серьезно, особенно на фоне конфискованных без каких-либо компенсаций европейских активов компаний «Газпром», «Роснефть», «Новатэк» и т.д.¹⁸

Продолжая работать над ответными действиями, российские органы власти приступили и к «включению» механизма, который позволил бы избежать дезорганизации и блокировки работы стратегических инфраструктурных комплексов компаниями из недружественных стран на фоне принимаемых против нашей страны санкционных пакетов. В создавшихся условиях необходимой мерой выглядело ограничение корпоративных прав иностранных инвесторов в том случае, если их действия будут угрожать безопасности Российской Федерации и ее энергетическому суверенитету.

Таким образом, пользователями российских недр могут быть лишь юридические лица, созданные в соответствии с законом РФ, а также индивидуальные предприниматели — граждане России. Иностранцам, которые хотели продолжать работу в России, было предписано в обязательном порядке создать зарегистрированные в стране юридические лица и передать им права пользования участками недр. Действующие лицензии на право пользования недрами, принадлежащие иностранцам, согласно закону, передаются российским лицам или возвращаются в нераспределенный фонд недр¹⁹.

В течение месяца после вступления указанного закона в силу иностранные компании, обладающие правом пользования недрами на территории РФ, были уведомлены о необходимости передать данное право российскому юрлицу. После этого в течение 90 дней иностранные недропользователи для продолжения своей деятельности были обязаны зарегистрировать новое юридическое лицо в соответствии с законодательством РФ.

В декабре 2022 г. Минприроды РФ было сообщено о том, что лицензии всех иностранных недропользователей в России были переоформлены на

¹⁷ Савенкова Д. Kinross продала свои российские активы за \$340 млн // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2022/06/15/926633-kinross-rossiiskie-aktivi> (дата обращения: 2 февраля 2023 г.).

¹⁸ Принцип права частной собственности в ЕС по отношению к российскому нефтегазу становится пустым звуком // URL: <https://oilcapital.ru/news/2022-12-15/otobrat-phg-trubui-nprz-eto-norma-eto-evropa-2616493> (дата обращения: 2 февраля 2023 г.).

¹⁹ Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4619.

отечественные компании. В уточнении говорится о 49 лицензиях на углеводородное сырье и подземные воды²⁰.

Кроме того, новое законодательство дает судебному органу право преобразования в хозяйственные общества тех филиалов и представительств иностранных компаний, которые объявили об уходе из России или о приостановлении деятельности на ее территории, а также не выполняют существенные условия договора или намерены сократить более одной трети работников²¹. Образованному хозяйственному обществу передаются объекты гражданских прав, прав и обязанностей иностранного лица, связанные с ведением его деятельности на территории РФ. Полномочия по принятию таких решений делегированы Арбитражному суду г. Москвы.

Единственным исключением из правил о передаче иностранных активов российским юридическим лицам являются проекты, функционирующие на основе соглашений о разделе продукции. Напомним, что такими проектами в России оставались «Сахалин-1» и «Сахалин-2», действующие на базе СРП с середины 1990-х гг. (Total вышла из Харьягинского СРП в 2016 г.). Подобная ситуация могла быть решена только прямым вмешательством Президента РФ.

После того как в феврале 2022 г. компания Shell объявила о выходе из совместных проектов с компанией «Газпром», в том числе и из проекта «Сахалин-2», в июне 2022 г. Президент России В. Путин подписал Указ о передаче всего имущества оператора проекта Sakhalin Energy в собственность России с одновременной передачей в безвозмездное пользование новому оператору.

В октябре 2022 г. то же произошло и с проектом «Сахалин-1», где компания-оператор ExxonMobil уже с марта 2022 г. практически прекратила добычу углеводородов, нанеся серьезный экономический ущерб региону. Все права и обязанности по проекту в соответствии с Указом Президента РФ перешли к созданному новому оператору, который получил название ООО «Сахалин-1». А в январе 2023 г. компания ExxonMobil объявила о списании по итогам 2022 г. \$2,3 млрд по проекту «Сахалин-1», окончательно подтвердив разрыв с российской нефтегазовой индустрией²².

Следует отметить, что японские совладельцы двух указанных проектов объявили о намерении сохранить свои доли в новообразованных обществах на поставленных российской стороной условиях.

Подводя итоги, можно утверждать, что принятие рассмотренных правовых норм нельзя назвать национализацией в прямом смысле этого слова, на что активно намекают в средствах массовой информации. Напротив, как подчеркнул глава Комитета Государственной Думы по вопросам собственности, земельным

²⁰ Все лицензии иностранных компаний на недра переоформлены на российские юрлица // URL: <https://tass.ru/ekonomika/16697997> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

²¹ Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5287.

²² ExxonMobil оценила в \$2,3 млрд списание по «Сахалину-1» по итогам 2022 года // URL: <https://tass.ru/ekonomika/16929319> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).



и имущественным отношениям С. Гаврилов, в отличие от захвата российских активов за рубежом, отечественный процесс трансформации осуществляется исключительно по решению суда, в порядке правопреемственности с сохранением состава участников и только в том случае, когда иностранный собственник отказывался от процедуры перевода компании в российскую юрисдикцию²³.

Представляется, что такая позиция позволит сохранить доверие иностранного бизнеса к России и ее экономической и политической системе. Это важно как для набирающих силу новых совместных инвестпроектов со странами Азии, Африки, Южной Америки, так и для покинувших Россию западных компаний в случае их последующего возвращения.

Как мы можем видеть, к концу 2022 г. бóльшая часть компаний из недружественных России стран уже покинула российский рынок, продав свою долю или просто списав ее в убыток. Однако те зарубежные партнеры, которые приняли решение остаться, для продолжения работы в России должны будут создать юридические лица в Российской Федерации и передать им права пользования участками недр, а это означает, что они переходят в российскую налоговую систему и будут производить отчисления в российский бюджет.

Кроме того, выкуп российскими компаниями иностранных активов по сниженным ценам должен способствовать увеличению их капитализации и прибыли, а значит, и налоговых отчислений в пользу государства после возобновления взаимодействия с мировыми фондовыми рынками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Самсонов Н. Ю.* Иностранные золотодобывающие компании в России: прогнозная добыча до 2015 г. // Всероссийский экономический журнал. — 2009. — № 10.
2. *Шафраник Ю.* Успех и результат — только на трудном пути // Эксперт. — 2022. — № 22 (1254).

²³ Госдума разрешила преобразование иностранных компаний недр в российские ООО // URL: <https://1prime.ru/energy/20220706/837399956.html> (дата обращения: 3 февраля 2023 г.).