

**FOREIGN CAPITALS IN THE
GOLD-MINING INDUSTRY:
SUCCESSION OF THE STATE
POLICY IN RUSSIAN
EMPIRE – USSR**

E. Kochegarova, Candidate of History, Associate Professor
Moscow Academy of Entrepreneurship under Government
of Moscow, Blagoveshensk Branch, Russia

The article describes main directions of the state policy in attraction of foreign capital to the domestic economy and peculiarities of its realization in the gold-mining industry. Special attention is paid to legal documents defining conditions of activities of foreign investors. The role of foreign capital in homeland gold-mining is considered in connection with international events and inner political problems.

Keywords: government policy; gold-mining industry; foreign investment; concession; legal regulation.

Conference participant, National championship
in scientific analytics, Open European and Asian
research analytics championship

**ИНОСТРАННЫЙ КАПИТАЛ
В ЗОЛОТОДОБЫВАЮЩЕЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ:
ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ – СССР**

Кочегарова Е.Д., канд. ист. наук, доцент
Московская академия предпринимательства
при Правительстве Москвы, Благовещенский филиал, Россия

В статье отражены основные направления государственной политики по привлечению иностранных капиталов в отечественную экономику и особенности ее реализации в золотодобывающей промышленности. Особое внимание уделено характеристике правовых документов, определяющих условия деятельности иностранных инвесторов. Роль иностранного капитала в отечественной золотодобыче рассмотрена в неразрывной связи с международными событиями и внутриполитическими проблемами.

Ключевые слова: государственная политика; золотодобывающая промышленность; иностранные инвестиции; концессии; правовое регулирование.

Участник конференции, Национального первенства
по научной аналитике, Открытого Европейско-Азиатского
первенства по научной аналитике

Проблема привлечения иностранных инвестиций для развития отечественной экономики не теряет актуальности и остается предметом дискуссий в научной и публицистической литературе. Исследователи рассматривают правовое регулирование, формы и способы использования, национальную принадлежность иностранного капитала, политические и экономические условия деятельности инвесторов. В конечном же итоге, как сторонники, так и противники идеи экспорта зарубежных капиталовложений в российскую экономику пытаются решить вопрос роли иностранного капитала в развитии экономики страны/региона, характера его воздействия и степени его эффективности в решении внешних и внутренних проблем.

По данной теме опубликованы многочисленные работы историков, экономистов, правоведов, социологов, анализ которых заслуживает отдельного исследования. Однако использование иностранных инвестиций в отечественной золотодобывающей промышленности рассматривалось лишь в рамках более широкой проблематики – индустриального развития регионов, государственной экономической политики, истории предпри-

нимательства (работы А.В. Алепо, О.В. Баева, В.А. Ламина, О.Н. Разумова, Л.В. Сапоговской, В.М. Ступникова, С.Ф. Хроленка). Отдельные аспекты правового регулирования иностранных инвестиций в Российской империи отражены в трудах Л.Е. Шепелева [6; 7], И.В. Поткиной [2; 3]. Советская концессионная политика представлена в исследованиях А.Г. Донгарова [1], С.С. Хромова [5].

Цель настоящей работы заключается в анализе основных направлений отечественной государственной политики по привлечению иностранных инвестиций в золотодобывающую промышленность, в установлении взаимосвязи и преемственности ее осуществления в Российской империи – СССР. Для решения проблемы были использованы законодательные акты Российской империи, декреты и постановления высших законодательных и исполнительных органов СССР, решения высших партийных органов, архивные документы.

Законодательное регулирование российской золотодобывающей промышленности ведет отсчет с начала XVII в. и связано с указами Петра I, которыми была введена «горная свобода», разрешавшая поиски и добычу золота вне зависимости от «чина и до-

стоинства». В этот период иностранцы получили право свободного въезда в Россию, но в предпринимательской деятельности были существенно ограничены.

В начале XIX в. торгово-промышленные права иностранных подданных были расширены: им разрешалось в случае устройства в России фабрик и заводов в течение первых 10 лет записываться в купцы 2 и 3 гильдии без вступления в русское подданство. По окончании этого срока они должны были либо стать подданными России, либо продать свои заведения [7, с. 41]. Но направить капиталы в развитие золотого промысла в этот период не представлялось возможным – право на поиски золотосодержащих россыпей давалось в виде особых привилегий, в каждом отдельном случае требовалось Высочайшее разрешение [4, с. 46].

Положение о частной золотопромышленности на казенных землях в Сибири, утвержденное 30 апреля 1838 г., устанавливало правила поиска и добычи золота частными лицами, к которым были отнесены личные и потомственные дворяне, почетные потомственные граждане, купцы 1 и 2 гильдий, за исключением лиц этих сословий, вышедших в отставку, или

осужденных. Об иностранных подданных в документе нет упоминания, к тому же при имевшихся правовых ограничениях вкладывать капиталы в развитие золотого промысла было неэффективно. Так, значительные территории (Забайкальский край, Алтайский горный округ) оставались в исключительном ведении государства [12, с. 390]. На разработку месторождений требовалось в каждом случае разрешение Министра финансов. Кроме того, отвод площадей к приискам давал только право на добычу золота, с прекращением разработки участок возвращался во владение казны. Поэтому без дополнительного разрешения предприниматели не могли организовать другие предприятия [12, с. 395].

В июне 1860 г. были расширены права иностранных подданных – они получили право вступать во все купеческие гильдии и наравне с российскими подданными приобретать «всякого рода движимые и недвижимые имущества», за исключением тех, которыми могут владеть российские потомственные дворяне [7, с. 51]. В законодательстве был провозглашен принцип равенства всех субъектов хозяйственной деятельности, за исключением иностранцев-евреев, не имевших права свободного въезда в Россию. Горный устав 1870 г., отменив все сословные ограничения на право разработки золота, допускал участие в золотодобывающей промышленности иностранных граждан, исключая пограничные территории. В период 1863-1878 гг. были подписаны первые конвенции с несколькими странами, в которых за иностранными акционерными обществами в России признавалась правоспособность в качестве юридических лиц, но для их деятельности было необходимо получить разрешение российского правительства. Фактически деятельность иностранных компаний регулировалась на основе сепаратного законодательства [6, с. 125].

В конце XIX в. завершилась консолидация целого ряда разделов горного законодательства, и был издан Устав горный (1893 г.), детально регламентирующий самый широкий круг горных отношений. Согласно ст. 263,

горный промысел на свободных казенных землях дозволялся лицам всех состояний, обладавшим гражданской правоспособностью, как русских подданных, так и иностранцев. Устанавливались ограничения для лиц, занимавших определенные должности и чины, их женам и неотделенным детям. По-прежнему запрещалось вести золотодобычу лицам, не имевшим русского подданства, в Приморском округе, на Сахалине, в ряде пограничных горных округов Сибири. В каждом случае требовалось разрешение императора, получаемое через Совет Министров [13, с. 43].

Приток иностранных капиталов в экономику России в конце XIX в. был затруднен законоположениями, ограничивавшими торгово-промышленную деятельность иностранцев в России. По мнению И. В. Поткиной, иностранные подданные во взаимоотношениях с учреждениями, организациями и частными лицами не выделялись как особая юридическая категория и подчинялись общим законам империи [3, с. 196]. Сложности были обусловлены несовершенством горного законодательства. К ним относилось отсутствие нормы о праве на владение недрами: отдельно существовали право на владение или пользование золотыми месторождениями и право частных лиц на занятие горной промышленностью. Прииски на казенных и кабинетских землях предоставлялись частным предпринимателям не в собственность, а во временное пользование. Кроме того, право на владение землей не совпадало с правом на владение недрами [2, с. 23].

Эффективность и выгоду иностранных капиталов последовательно отстаивал С.Ю. Витте, видя в них не только средство к поднятию общего потенциала промышленности страны, но и стимул для развития отечественных предприятий. Доля иностранных инвестиций в золотодобывающей промышленности России в 1913 г. составила около 50%, но накануне первой мировой войны стала заметна тенденция снижения удельного веса иностранного капитала и вытеснение его отечественным капиталом. По мнению А.Г. Донгарова, во многом это было связано с запрещением деятельности

иностранцев в наиболее богатых и перспективных районах Сибири (юг Забайкалья, Иркутская и Енисейская губернии, Алтайский горный округ) [1, с. 28].

Революционные события 1917 г. и гражданская война явились своеобразным рубежом, за которым последовали коренные изменения во всех сферах государственной и общественной жизни и, в том числе, в отношениях с иностранными государствами. Советская Россия нуждалась в иностранных инвестициях для восстановления и развития промышленности, западным странам были необходимы российские сырьевые ресурсы. С отменой в январе 1920 г. экономической блокады стало возможным вернуться к решению проблемы. Декрет «Об общих экономических и юридических условиях концессий (от 23.11.1920 г.)» допускал участие «иностранцев государственных и коммунальных учреждений, частных предприятий, акционерных обществ, кооперативов и рабочих организаций других государств к делу добывания и переработки природных богатств России» [10, с. 186]. «Основные принципы концессионных договоров» были утверждены СНК 29 марта 1921 г.

Общие условия сотрудничества с иностранными предпринимателями предусматривали: 1) предоставление концессионеру вознаграждения долей произведенного им продукта с правом вывоза за границу; 2) льготы и привилегии концессиям, использовавшим технические усовершенствования; 3) гарантии имущества, вложенного в предприятие, от национализации, конфискации или реквизиции; 4) регулирование продолжительности срока деятельности предприятия в зависимости от характера и условий концессии; 5) предоставление права найма советских рабочих и служащих; 6) недопустимость одностороннего изменения правительством концессионного договора [10, с. 186].

Наиболее удобной и гибкой формой привлечения иностранного капитала был определен концессионный договор, по которому «государство, в изъятие из действующих норм гражданского права», переуступало часть своих имущественных прав част-

ноправовой организации [9, с. 76]. Право сдачи концессии принадлежало исключительно государству, право приобретения могли получить отечественные или иностранные организации различных форм (казенные, переведенные на хозяйственный расчет, смешанные – с участием казны и частного капитала, общественные и частные).

Правительство гарантировало, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции. Концессионер был обязан в определенный краткий срок организовать предприятие и приступить к производству, выполняя ежегодно установленную производственную программу-минимум, которая могла быть пересмотрена по обоюдному соглашению. Как правило, правительство не брало на себя никаких обязательств, но оставляло за собой право в любое время предоставлять однородную концессию другим лицам. По истечении установленного срока правительство имело право выкупить все предприятие концессии [11, с. 7].

В 1927 г., заслушав отчетный доклад Главного концессионного комитета, Совнарком СССР был вынужден признать малую успешность концессионной практики. Среди основных причин были названы: 1) отсутствие плановости в осуществлении концессионной политики; 2) недостаточная активность сторон; 3) недоброжелательное отношение советских хозяйственных органов, боязнь конкуренции; 3) несоразмерность требований концессионных договоров с возможностями предприятий, как следствие – убыточность концессий; 4) медлительность в переговорах и при решении спорных вопросов [5, с. 201].

К этому времени стали очевидны недостатки в стратегии использования иностранных инвестиций для восстановления и развития производства. В резолюции Совета Съездов государственной промышленности и торговли СССР 6 августа 1927 г. констатировалось, что фактическое вложение иностранного капитала в концессионные предприятия не соответствует имеющимся в СССР возможностям и, не-

смотря на трудности увязки двух социально-экономических систем, концессионная политика могла бы дать более значительные результаты [8, с. 5]. Основными дефектами существовавшей концессионной практики Съезд признал недостаточное урегулирование отдельных экономических и правовых моментов, а также отсутствие достаточной гибкости при проведении в жизнь той или иной стороной договорных условий [8, с. 6].

Одним из итоговых документов стали «Основные положения, определяющие порядок осуществления концессионного дела в целом», утвержденные СНК СССР 16 августа 1928 г., согласно которых в концессионную деятельность вводилось плановое начало: география и производственная деятельность концессий должны были быть тесно связанными с перспективными планами развития народного хозяйства СССР. Иностранному капиталу отводилась роль стимулирующего фактора, усиливавшего конкуренцию советских и заграничных предприятий. Включение концессионных предприятий в сферу государственного регулирования предопределило их ликвидацию и постепенное свертывание концессионной политики.

Рассматривая масштаб концессионной деятельности в золотодобывающей промышленности СССР, стоит отметить, что территориальный вектор иностранного капитала был направлен, прежде всего, в Сибирь и на Дальний Восток. Но если практическая результативность иностранных инвестиций в золотодобычу Дальнего Востока не превышала 1,1-1,3%, то вклад английской концессии «Лена Голдфилд Лимитед» в общесоюзной золотодобыче составлял около 30 %.

Возвращение к идее использования иностранных инвестиций было связано с созданием на территории СССР совместных предприятий, деятельность которых регулировалась Постановлениями Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. Доля участия иностранного капитала вначале не могла превышать 49%, затем это ограничение было снято. Указ Президента СССР от 26 октября 1990 г. «Об иностранных инвестициях в СССР» предусматривал создание не только

совместных предприятий, но и организаций со 100-процентным участием иностранного капитала. В правовом акте отсутствовало детальное регулирование, обозначались лишь основные направления государственной политики. Тем не менее, была внесена норма о создании иностранным инвестициям не менее благоприятного режима, чем для инвестиций отечественных предпринимателей. Принятые позже Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР дублировали основные положения указа.

Российское законодательство развивалось параллельно союзному и содержало значительное число заимствований. Так, законом РСФСР №1488-1 от 26 июня 1991 г. «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» были определены основные положения, призванные обеспечить защиту прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности вне зависимости от форм собственности. Такими субъектами могли выступать физические и юридические лица, в том числе и иностранные, а также государства и международные организации.

В это же время был принят закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» №1545-1 от 4 июля 1991 г., который определил правовые и экономические основы осуществления иностранных инвестиций на территории РСФСР, на тот момент входившей еще в состав Советского Союза. Как и в 1920-е гг., основное внимание было нацелено на привлечение иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой зарубежной техники и технологии, управленческого опыта. Закон определял понятие иностранных инвестиций (ст. 2), под которыми подразумевались все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые иностранными инвесторами в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли. Были установлены субъекты, объекты, пути осуществления и государственные гарантии защиты иностранных инвестиций. Право пользования землей и природными ресурсами регулировалось Земельным кодексом РСФСР и другими действующими

законодательными актами. Право на разработку и освоение природных ресурсов должно было осуществляться на основании концессионного договора. Процесс активного вовлечения России в сферу международного регулирования миграций иностранного капитала, притягательность российского рынка для зарубежных капиталовложений определяют дальнейшее развитие и совершенствование нормативно-правовой базы.

Рассмотренный опыт использования иностранных инвестиций в отечественной золотодобывающей промышленности позволяет определить взаимосвязь и преемственность государственной политики в Российской империи и СССР:

– иностранные капиталы допускались, как правило, с целью восстановления либо активизации развития отрасли, что подразумевало применение передовых технологий, техническое усовершенствование предприятий, использование опыта иностранных специалистов;

– нормативно-правовое регулирование деятельности иностранных компаний осуществлялось как общим, так и сепаратным законодательством, при этом вводимые ограничения были направлены на защиту российских государственных интересов;

– привлечение иностранных инвестиций находилось в тесной взаимосвязи с развитием событий и расстановкой сил на международной арене, а также с внутренними пробле-

мами в государстве;

– политические интересы преобладали над экономической эффективностью на протяжении всего рассматриваемого периода.

Стоит подчеркнуть решающую роль государства в урегулировании организационных и правовых проблем иностранных предпринимателей: 1) необходимость особых разрешений и ограничительные меры для иностранных компаний во второй половине XIX – начале XX вв.; 2) государственный контроль и попытки «встроить» концессионные предприятия в плановую социалистическую экономику 1920-х гг.; 3) создание условий для деятельности иностранных инвесторов и гарантий защиты их прав в конце 1980 – начале 1990-х гг. В настоящее время повышается активность зарубежных золотодобывающих компаний на российском рынке золота. По данным Союза золотопромышленников России, если в 2004 г. они контролировали 15-18% добычи золота, то в 2011 г. – 25%. В России по-прежнему с привлечением иностранных капиталов связываются определенные надежды в решении экономических и политических проблем.

References:

1. Донгаров А.Г. Иностраный капитал в России и СССР. – М.: Международные отношения, 1990. – 158 с.
2. Поткина И.В. Законодательное регулирование предпринимательской деятельности иностранцев в России.

1861-1916 гг. // Иностранное предпринимательство и заграничные инвестиции в России. – М.: РОССПЭН, 1997. – 328 с.

3. Поткина И.В. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России, XIX – первая четверть XX века. – М.: Норма, 2009. – 304 с.

4. Расселли Ф.И. Сведения о частном золотом промысле в России. – СПб, 1863. – 244 с.

5. Хромов С.С. Иностранные концессии в СССР. Исторический очерк. Ч.1. – М.: ИРИ РАН, 2006. – 386 с.

6. Шепелев Л.Е. Акционерные компании в России. – Л.: Наука, 1973. – 344 с.

7. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. – Л.: Наука, 1981. – 276 с.

Sources:

8. Государственный архив Новосибирской области. Ф.Р-47. Оп.5. Д.482.

9. Государственный архив Хабаровского края. Ф. 937. Оп.1. Д.8.

10. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т.1. – М.: Госполитиздат, 1957. – 879 с.

11. Российский государственный архив экономики. Ф.413. Оп.11. Д.129.

12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – СПб, 1856. Т.13. №1188.

13. Свод законов Российской Империи. Кн.2. Т.VII. – СПб. 1912.

