

| АЛРУД



| **Стратегический
дайджест**

ДЕКАБРЬ 2025

*Представляем Вашему вниманию информацию о значимых законопроектах, судебных делах и комментариях в сфере регулирования обществ, имеющих стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства («Стратегические общества») за **декабрь 2025 г.***

В данном обзоре представлено резюме событий 2025 года в сфере регулирования иностранных инвестиций в стратегические отрасли, в том числе анализ основных изменений в законодательстве, обзор актуальной правоприменительной практики, а также освещение ключевых новостей и значимых судебных дел, касающихся данной области. Материал призван предоставить всесторонний взгляд на произошедшие события в сфере иностранных инвестиций в стратегические отрасли за прошедший год.

Законопроекты

Законопроект о внесении изменений в Закон о стратегических инвестициях

На протяжении 2025 года активно велись обсуждения законопроектов, предполагающих внесение изменений в Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» («**Закон о стратегических инвестициях**»).

10 февраля 2025 г. **был опубликован** законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В стенограмме обсуждения законопроекта об изменениях в Закон о стратегических инвестициях **Цыганов А.Г.**, заместитель руководителя ФАС России, отметил следующее:

«Я хочу подчеркнуть, что данный законопроект - это, по сути дела, ещё один шаг в последовательном совершенствовании российского законодательства об иностранных инвестициях исходя из той внешнеполитической и экономической обстановки, которая сегодня сложилась. В 2022 году Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации уже приняла несколько пакетов поправок к законодательству об иностранных инвестициях, закону о порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, и ряду отраслевых законов, которые направлены на обеспечение обороны страны и безопасности государства в этой очень чувствительной, с нашей точки зрения, сфере, также эти нормы вносят вклад в выполнение тех задач, которые поставлены в 400-м указе президента «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Критика первоначального законопроекта

Первоначальный проект поправок был вынесен на общественное обсуждение в феврале 2025 года. К нему поступили критические замечания, в первую очередь от Минэкономразвития и представителей бизнеса, которые указывали на чрезмерно широкую трактовку понятия стратегических видов деятельности. Минэкономразвития рекомендовало учесть предложения, поступившие в ходе публичных консультаций от бизнес-сообщества. Со своей стороны, ФАС России в пояснительных материалах указывала, что все эти замечания уже были предметом неоднократного обсуждения с предпринимателями.

28 ноября 2025 г. [новый законопроект](#), вносящий изменения в Закон о стратегических инвестициях, был зарегистрирован в Государственной Думе Российской Федерации. Данный законопроект направлен на смягчение некоторых предложенных ограничений для иностранных инвесторов, однако при этом устанавливает новые требования и процедуры контроля за инвестициями в стратегические отрасли. Подробный анализ данного законопроекта представлен в нашем [Стратегическом дайджесте за ноябрь](#).

Отраслевые изменения

Отдельно хотели бы обратить ваше внимание на повышенный интерес регулятора к ряду стратегических отраслей экономики. В частности, предлагается внести существенные изменения в законодательное регулирование рыболовства и недропользования.

РЫБОЛОВСТВО

Законопроект значительно расширял понятие Стратегического общества, включая в него аквакультуру и производство рыбной продукции. Исходя из буквального толкования, под действие Закона о стратегических инвестициях предлагалось **включить**

любое производство рыбной продукции, а не только её производство на судах рыбопромыслового флота.

Законопроект столкнулся с острой критикой со стороны бизнес-сообщества, в частности, **по мнению РСПП**, законопроект предусматривал «недопустимо широкое определения понятия Стратегических обществ», кроме того РСПП считал, что рыбоводство – это вид деятельности, не связанный с рыболовством, а потому расширение стратегических видов деятельности в данной сфере не представляет целесообразным:

«Указанные положения законопроекта создают дополнительные административные барьеры для использования рыбного сырья в пищевом производстве, а также делают транспортировку уловов водных биоресурсов и продукции из них в Российскую Федерацию и перевозку рыбной продукции вглубь России, менее привлекательными по сравнению с другим пищевым сырьем и грузами. Все это будет препятствовать увеличению внутреннего потребления рыбной продукции населением страны».

Представители рыбной отрасли **отмечали**, что столь значительное расширение сферы применения Закона о стратегических инвестициях создаст «потенциальные риски для инвестиционной привлекательности и развития рыбопромышленного комплекса».

Однако **Шаскольский М.А.**, руководитель ФАС России, **подчеркивал**, что внесение изменений в Закон о стратегических инвестициях направлено, в том числе, на синхронизацию отраслевого законодательства:

«Я думаю, что никаких рисков, о которых говорится, не создастся. Законопроект упорядочит работу, сделает более прозрачной и понятной, синхронизирует нормы отраслевого законодательства. Поэтому здесь наведем порядок, но при этом обязательно будет защита стратегических видов деятельности от какого-то несогласованного владения иностранными инвесторами».

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

В настоящее время к стратегическим видам деятельности отнесены геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на участках недр **федерального значения**.

Новое регулирование будет распространяться на случаи приобретения иностранными инвесторами активов хозяйственных обществ, осуществляющих пользование отдельными видами участков недр, **не относящихся к федеральным**. Данное предложение охватывает участки недр с извлекаемыми запасами нефти (в совокупности, на основе кадастра с 1 января 2026 г.) в диапазоне от 50 до 70 миллионов тонн, запасами газа

от 30 до 50 миллиардов кубических метров, рудами с запасами золота от 30 до 50 тонн, запасами меди от 300 до 500 тысяч тонн, а также участки с проявлениями редких металлов (лития, бериллия, ниобия, урана, тантала), никеля, кобальта, металлов платиновой группы, алмазов и кварца.

Ранее в законопроекте предусматривалось включение в перечень стратегических предприятий, использующих участки недр, содержащие подземные воды для питьевого, хозяйственного и технического снабжения объемом более 500 кубических метров в сутки, однако данное положение было исключено из текущей редакции.

Законопроект об упрощении порядка согласования сделок для подсанкционных лиц

В октябре [был опубликован](#) законопроект, который предусматривает упрощенный порядок согласования сделок со Стратегическими обществами для российских граждан, имеющих гражданство или вид на жительство иностранного государства.

Если в отношении такого гражданина были введены ограничительные меры со стороны иностранных государств, и инвестор отразил соответствующую информацию в ходатайстве, то в рамках упрощенной процедуры ходатайство будет рассматриваться ФАС России, которая, при принятии решения об одобрении сделки, а также при наличии положительных заключений ФСБ России и Министерства обороны РФ, самостоятельно выдаст разрешение на совершение сделки.

Копия соответствующего решения впоследствии будет направлена антимонопольным органом в Правительственную комиссию по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

Правоприменительная практика

В 2025 году отмечается значительная активизация надзорной деятельности со стороны ФАС России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации («Генпрокуратура») к Стратегическим обществам. Сложившаяся на текущий момент судебная практика позволяет выделить два ключевых вектора правоприменения: взыскание акций (долей) Стратегических обществ в доход государства как последствие ничтожности сделки, и применение реституции, направленной на восстановление положения, существовавшего до совершения сделки.

Дело «Петербургский нефтяной терминал»

В январе 2025 г. Генпрокуратура [начала](#) судебное разбирательство против АО «Петербургский нефтяной терминал», в ходе надзора было выявлено установление контроля иностранных инвесторов в нарушение требований Закона о стратегических инвестициях.

Суд установил, что путем *«последовательных, умышленных и скоординированных действий»* был установлен контроль иностранных инвесторов над стратегическим обществом, а потому сделки, которые привели к установлению этого контроля, должны быть признаны ничтожными.

В октябре 2025 г. Арбитражный суд Северо-Западного округа поддержал решение суда первой инстанции.

**Дело «Домодедово» — взыскание в доход государства
100 % долей ООО «ДМЕ Холдинг»**

В январе 2025 г. Генпрокуратура [обратилась](#) в суд с требованием о признании недействительными ряда сделок и применении последствий их недействительности. По данным [СМИ](#), иску предшествовала проверка порядка приватизации.

По мнению Генпрокуратуры, группа компаний аэропорта «Домодедово» отказалась под контролем иностранных инвесторов в обход требований Закона о стратегических инвестициях. При этом, как следует из позиции Генпрокуратуры, в ФАС России подавались ходатайства, которые, однако, не отражали реальную структуру корпоративного контроля и создавали вводящее в заблуждение представление об отсутствии иностранного влияния.

Суд удовлетворил требования Генпрокуратуры, в доход государства было взыскано 100% долей ООО «ДМЕ Холдинг», владеющего активами группы компаний «Аэропорт Домодедово».

26 ноября 2025 г. Арбитражный суд Московского округа оставил решения нижестоящих инстанций без изменения, а кассационную жалобу – [без удовлетворения](#).

**Дело «Борец» — взыскание в доход государства
долей нефтесервисной компании**

В феврале 2025 г. Генпрокуратура [подала](#) иск с требованием о взыскании в доход государства долей нефтесервисной компании.

Дело рассматривалось в закрытом режиме, однако, по сообщениям СМИ, контроль над группой компаний «Борец» получила группа иностранных инвесторов в обход требований Закона о стратегических инвестициях.

Суд первой инстанции удовлетворил требования Генпрокуратуры, в доход государства было взыскано 100% группы нефтесервисных компаний «Борец», суды вышестоящих инстанций поддержали такую позицию.

**Дело «Дальрыбпром» – суд апелляционной инстанции
поддержал позицию ФАС России, признав косвенные доказательства
контроля над стратегическим обществом**

ФАС России [выявила](#) незаконный контроль корейских компаний над группой рыбодобывающих обществ акционерного общества «Дальрыбпром».

По мнению регулятора, контроль был установлен через комплекс косвенных признаков, включавших безвозмездное финансирование приобретения активов, устойчивые корпоративные связи, производственно-техническую зависимость и заключение контрактов на льготных условиях.

Первая инстанция не поддержала эту позицию, указав на недопустимость расширительного толкования понятия «контроль» и отметив, что формальные критерии (российское гражданство владельцев и менеджмента, доля иностранного участия ниже 25%) не были нарушены. На этом основании заключение ФАС было признано недействительным.

Однако 17 декабря 2025 г. апелляционный суд отменил это решение, вернувшись к аргументации антимонопольной службы и развив ее в своем постановлении. Суд апелляционной инстанции установил, что, вопреки формальным показателям, иностранный инвестор обладал реальной возможностью влиять на принятие ключевых решений, что подтверждалось анализом учредительных документов. Особое внимание было уделено доказательствам фактической экономической зависимости, в частности передаче в залог судов, критически необходимых для осуществления основной деятельности, что лишало общество операционной самостоятельности.

Суд апелляционной инстанции, проанализировав контракты рыбодобывающих обществ с иностранными инвесторами, пришел к выводу, что контракты заключены на нестандартных и льготных условиях, а потому свидетельствуют о контроле иностранного инвестора.

Суд отмечает:

«Принимая во внимание объективную сложность получения прямых доказательств фактически осуществляемого контроля иностранного инвестора и группы лиц над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, для доказывания данного факта допустимо использовать совокупность согласующихся между собой косвенных доказательств, имеющих многозначную связь с искомым фактом, сформированных по результатам анализа корпоративных связей, реальных финансово-хозяйственных операций, подтверждающих нахождение стратегического общества под фактическим экономическим контролем и управлением иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор».

По итогам рассмотрения решение суда первой инстанции было отменено как принятое при неполном исследовании всех существенных обстоятельств дела.

Взыскание в доход государства долей компаний, действующих в портах Туапсе и Темрюк

Генпрокуратура установила, что иностранные инвесторы получили контроль над группой портовых компаний с нарушением Закона о стратегических инвестициях. 24 ноября Арбитражный суд Краснодарского края **удовлетворил** иск Генпрокуратуры, признав сделки по приобретению 100% долей этих обществ недействительными и обратив данные доли в доход государства. 3 декабря 2025 г. **была подготовлена** полная версия решения.

Суд установил, что имущественный комплекс порта площадью 3 га с глубоководным причалом и логистическими и перевалочными мощностями, производственной базой и объектами вспомогательной инфраструктуры был выведен из государственной собственности в 1996 году по мировому соглашению, заключенному на основании «фиктивного и кабального кредитного договора».

В 2014 году были заключены договоры купли-продажи долей в стратегических обществах, а позже управление над обществами перешло к иностранными инвесторам. Суд квалифицировал сделки как ничтожные, указав на то, что сделки требовали получения предварительного согласования в соответствии с требованиями Закона о стратегических инвестициях.

Новости

В январе была опубликована статья **Мильчаковой О.В.**, кандидата юридических наук, доцента кафедры Конкурентного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина. «Стратегическое хозяйственное общество в понимании Закона об иностранных инвестициях»¹.

Особый интерес для практического правоприменения представляют ключевые критерии, позволяющие отнести хозяйствующего субъекта к Стратегическим обществам в соответствии с действующим законодательством:

Территориальный критерий

Статус Стратегического общества может быть присвоен исключительно организациям, созданным и зарегистрированным на территории Российской Федерации.

Критерий субъектного состава

Законодательство применяет расширительное толкование термина «хозяйствующий субъект» применительно к Стратегическим обществам. Поскольку определяющим признаком является вид деятельности, к числу таких обществ могут быть отнесены, в том числе, государственные и муниципальные унитарные предприятия, ведущие соответствующую деятельность, несмотря на их особый правовой статус в гражданском законодательстве.

Критерий деятельности

Основополагающим признаком является осуществление обществом одного или нескольких видов деятельности, прямо обозначенных в Законе об иностранных инвестициях в стратегические общества. Для большинства таких видов деятельности законодательством установлено обязательное получение специальных разрешений (лицензий).

В статье подчеркивается, что при применении положений Закона о стратегических инвестициях, суды и ФАС России зачастую расширительно толкуют понятие «стратегические виды деятельности».

¹ Мильчакова О.В. Стратегическое хозяйственное общество в понимании Закона об иностранных инвестициях // Административное и муниципальное право. 2024. № 6. С. 43 - 53.

Анализ сложившейся судебной практики позволяет автору выделить три ключевых правовых принципа, определяющих подход судов к признанию обществ стратегическими.

Принцип достаточности формальных возможностей

Общество может быть отнесено к стратегическим при наличии у него действующей лицензии на соответствующий вид деятельности, а также необходимых материально-технических ресурсов. При этом суды исходят из потенциальной возможности осуществления такой деятельности, даже если в данный момент лицензия не используется фактически.

Принцип сохранения статуса при изменении формы использования активов

Статус Стратегического общества не утрачивается автоматически при передаче в аренду основных средств, критически важных для стратегической деятельности (например, объектов портовой инфраструктуры). Ключевым критерием остается сохранение за обществом права собственности на такие активы и, как следствие, его потенциальной способности возобновить деятельность в любой момент.

Принцип функциональной (технологической) интеграции

Для признания общества стратегическим не требуется, чтобы оно осуществляло стратегический вид деятельности в полном объеме. Достаточно выполнения им отдельных работ или услуг (например, спуск обсадных колонн), если они являются технологически неотъемлемой и специализированной частью более комплексного стратегического процесса, прямо указанного в Законе о стратегических инвестициях.

Контакты



Герман Захаров

Партнер

Антимонопольное регулирование,
Правовое регулирование стратегических
инвестиций

gzakharov@alrud.com



Алла Азмуханова

Старший юрист

Антимонопольное регулирование,
Правовое регулирование стратегических
инвестиций

aazmukhanova@alrud.com

АЛРУД

Юридическая фирма АЛРУД

ул. Лесная, д. 7, 12 этаж Москва, Россия, 125196

T: +7 495 234 96 92

+7 495 926 16 48

E: info@alrud.com

alrud.com

Данная брошюра была составлена на основе анализа информации, полученной из открытых источников, и представляет собой результат систематизации накопленного опыта и понимания юридических норм и правоприменительной практики. Юридическая фирма АЛРУД и авторы данной брошюры не несут ответственность за последствия, возникшие в результате принятия решений на основе данной информации.