

Heinrich, Andreas / Kusznir, Julia / Pleines, Heiko (2006): Prozračnost' v rossijskoj neftjanoj promyšlennosti. Meždunarodnye standarty i praktičeskie rekomendacii, in: Makaryčev, Andrej / Paleevaja, Olga (red.): Energetičeskij sektor Rossii. Prozračnost', bezopasnost', regional'nye variacii, Nishnij Nowgorod (RusExpertTransit/TRACC), 32-47.

Андреас Хайнрих, Юлия Кушнир, Хайко Пляйнес<sup>1</sup>:

## **Прозрачность (Transparency) в российской нефтяной промышленности. Международные стандарты и практические рекомендации**

### ***Введение***

Прозрачность как требование, выставляемое компании, относится к конкретной информации и к определённой целевой группе. Что касается объёма информации, то ни одна компания не может раскрыть для всех желающих всю информацию. Поэтому в данной статье будут рассмотрены вопросы прозрачности в российской нефтяной промышленности по отношению к общественности.

Согласно принципам рыночной экономики, компания не обязана раскрывать всю свою информацию. В свободной рыночной экономике, на пример, планы будущих проектов компании являются производственной тайной, так как только таким способом можно достичь преимущества по отношению к конкурентам по рынку. В правовых государствах с развитой демократией и рыночной экономикой общество имеет право получить информацию о деятельности компании в следующих трёх случаях:

1. Нарушение правопорядка. Если корпорация не выполняет условия, предусмотренные законодательством, общественность имеет обоснованное право узнать причины и установить соответствующее наказание. Таким образом можно гарантировать защиту правового государства.
2. Обращение с государственным имуществом и общественными благами. Так как демократическое государство должно представлять интересы всего общества, каждый гражданин имеет право узнать, как корпорация обращается с государственным имуществом и общественными благами. В случае нефтяных компаний это непосредственно касается находящихся в государственной собственности нефтяных месторождений, эксплуатация которых проводится на основании государственных лицензий. Ещё одним примером может послужить нанесение экологического ущерба при разработке месторождения нефтяной компанией.
3. Котировка компании на фондовой бирже. Когда корпорация котируется на фондовой бирже, все граждане имеют возможность инвестировать в эту корпорацию. Они, как потенциальные инвесторы, имеют право получить информацию об конъюнктуре и финансовом состоянии корпорации.

В России создана обширная правовая база для регулирования этих трёх случаев. Разумеется меры к обеспечению и улучшению прозрачности со стороны нефтяных компаний можно ожидать только во втором и третьем случае. Второй случай непосредственно охватывает отношения нефтяных компаний с государственными акторами. Основными вопросами здесь являются лицензирование и налогообложение. Третий случай охватывает вопросы корпоративного управления (corporate governance). Относительно прозрачности в основном

---

<sup>1</sup> Андреас Хайнрих (Andreas Heinrich) является старшим научным сотрудником Кошалинского Института сравнительных европейских исследований (KICES), Польша. С сентября 2006 он будет работать в качестве стипендиата-исследователя в Woodrow Wilson International Center for Scholars в Вашингтоне, США.

Юлия Кушнир (Julia Kuszniir) является директором Кошалинского Института сравнительных европейских исследований (KICES), Польша.

Хайко Пляйнес (Heiko Pleines) является научным сотрудником Института исследований Восточной Европы в г. Бремене, Германия. В период с 2005 по 2007 гг. при поддержке Фонда Гумбольдта проводит научно-исследовательский проект в Высшей школе экономики в г. Москве, Россия.

речь идёт об обнародовании финансовых отчетов компании и имущественных отношений внутри компании. В производственно-экономической литературе особенно часто обсуждается последний аспект прозрачности.

## **Прозрачность в рамках корпоративного управления**

Корпоративное управление описывает механизмы, которые предоставляют возможность справедливого участия в процессах принятия решений всем владельцам (акционерам) корпорации и гарантируют, что руководство корпорации действует в общих интересах. Основными компонентами этого вида корпоративного управления являются подотчётность менеджмента владельцам компании, прозрачность финансовой ситуации и структуры собственников компании, интеграция релевантных акционеров в процесс принятия решений (как правило посредством их участие в совете директоров компании), а также справедливое распределение дивидендов между всеми акционерами. Эти основные компоненты присутствуют во всех четырёх важных моделях корпоративного управления (к ним относятся англо- саксонская, немецкая, французская и скандинавская модель) и как правило широко представлены в литературе.<sup>2</sup>

При этом к финансовой прозрачности и структуре собственников компании проявляют большой интерес не только миноритарные акционеры, но и потенциальные инвесторы а также государственные органы власти, такие как антимонопольная служба или налоговая служба. В случае крупных предприятий национального значения, представители политической общественности также могут интересоваться тем, какие лица принимают решения в компании и существуют ли конфликты интересов, в случае, если политически влиятельному лицу принадлежат акции этих компаний.

В 1999 году министрами государств-членов ОЭСР<sup>3</sup> были разработаны принципы корпоративного управления. В переработанной версии 2004 г.<sup>4</sup> в части пятой, посвящённой прозрачности фирм, были представлены требования к улучшению стандартов финансовой отчётности. Согласно этим требованиям финансовые отчёты должны ежегодно проверяться независимыми аудиторами и быть предоставлены всем интересующимся «на равноправных условиях, быстро и по доступным ценам». Одновременно было подчеркнуто, что в данных о имущественных отношениях необходимо представлять не номинальных владельцев (уполномоченного управляющего или анонимные холдинговые структуры), а фактических собственников.<sup>5</sup>

Согласно российскому законодательству компании обязаны предоставлять годовые финансовые отчёты, которые подлежат обязательной проверке аудиторами.<sup>6</sup> Кроме того, предприятия – участники фондовой биржи обязаны делать свои финансовые отчёты всеобщее доступными.<sup>7</sup> Финансовая информация российских компаний должна соответствовать требованиям российских стандартов бухгалтерского учёта (RAS), так как они формируют базу налогообложения компании. В сравнение с международными стандартами бухгалтерского учёта, (US GAAP или IAS/IFRS), российская система RAS имеет существенные недостатки, в результате чего сравнение практически не возможно. Несмотря на соответствующие проекты

<sup>2</sup> La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei/ Vishny, Robert (1998) Law and finance, Journal of Political Economy, 106(6), pp. 1113-1155; Baker, C. Richard / Wallage, Philip (2000) The future of financial reporting in Europe. Its role in corporate governance, International Journal of Accounting, 35(2), pp. 173-187.

<sup>3</sup> ОЭСР- Организация экономического сотрудничества и развития (OECD)

<sup>4</sup> OECD Principles of Corporate Governance, Paris (OECD) 2004.

<sup>5</sup> ОЭСР разработало для этого собственные политические рекомендации: OECD: Options for obtaining beneficial ownership and control information. A template prepared by the steering group on corporate governance, Париж (OECD) 2002.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс РФ, Ст. 103; Федеральный закон "Об акционерных обществах", Ст. 88.

<sup>7</sup> Положение Федеральной службы по финансовым рынкам 326 от 12.08.1998.

российского правительства использование международных стандартов (IAS/IFRS) в финансовой отчётности российских компаний не является обязательным.

В отношении структуры собственников российских компаний необходимо заметить, что регистрация акционеров и с этим связанный учёт ещё недостаточно урегулированы законодательством<sup>8</sup>, что допускает возможность значительных манипуляций в этой области. Во многих случаях было не ясно кому принадлежат определённые фирмы. Подтверждением этому являются споры касательно доли акций Бориса Березовского в «Сибнефти» или Михаила Ходорковского в «Юкосе».

Российские вертикально-интегрированные нефтяные компании являются относительно прозрачными прежде всего по отношению к их финансам. В связи с тем, что большинство компаний являются активными участниками на западных фондовых биржах (Нью Йорк, Лондон, Франкфурт), они обязаны опубликовать финансовую отчётность согласно международным стандартам. Однако некоторые российские фирмы имеют проблемы с реализацией этих требований. К примеру нефтяной компании «Татнефть» уже неоднократно грозили исключением с нью-йоркской фондовой биржи, в связи с тем, что компания несвоевременно предоставляла информацию о своей деятельности. В таблице 1 представлены данные о информационных стандартах российских нефтяных компаний.

Таблица 1: Прозрачность российских нефтяных компаний в отношении финансовой отчётности и структуры собственников.

| Компания       | Финансовая отчётность  | Структура собственников                |
|----------------|--|--|
| Башнефть       | согласно требованиям российских стандартов бухгалтерского учёта (RAS), в период с 1998 по 2001 гг. не предоставляла финансовых отчётов | Только ограниченное раскрытие данных   |
| Лукойл         | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 2001 г.   | Подробная информация с 2002 г.         |
| Роснефть       | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 2002 г.   | 100% государственное владение          |
| Сибнефть       | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 1997 г.   | Подробная информация с 2003 г.         |
| Сургутнефтегаз | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 2002 г.   | Только название номинальных владельцев |
| Татнефть       | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 1994 г.   | Только название номинальных владельцев |
| ТНК            | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 1999 г.   | Подробная информация с 1996 г.         |
| Юкос           | Принятие международных стандартов бухгалтерского учёта (US GAAP) с 2000 г.   | Подробная информация с 2002 г.         |

Источник: данные компаний, краткое обозрение: Heinrich, Andreas (2004) *Globale Einflußfaktoren auf das Unternehmensverhalten. Die corporate governance des russischen Erdöl- und Erdgassektors*. Münster.

На примере российской нефтяной компании «Башнефть» можно проследить, насколько не прозрачными могут быть имущественные отношения нефтяной компании. После распада

<sup>8</sup> Федеральный закон "Об акционерных обществах", Ст. 44.

Советского Союза руководство Башкортостана контролировало большинство акций этой региональной компании, постепенно увеличивая свою долю. В начале 1997 г. региональное правительство уже владело 67,9% акций компании. При этом в руководстве самой компании региональное правительство было представлено членами семьи президента Республики Муртазы Рахимова. Его сын, Урал Рахимов, некоторое время возглавлял совет директоров «Башнефти».

В начале 2002 г. 78,1% акций «Башнефти» перешли под контроль другого регионального государственного холдинга «Башкирской топливной компании (БТК)», который также находится в подчинении регионального руководства. Кроме того региональное правительство владело напрямую 1,2% акций «Башнефти». Остальные акции находились во владении частных инвесторов. У независимых инвесторов, в том числе западных инвесторов, были сосредоточены более 10% акций компании. Однако, после нелегального исключения их представительства в совете директоров компании весной 2003 г., многие из них продали свои акции.

Очередным ударом по миноритарным инвесторам явилась приватизация «Башнефти», проведенная правительством республики в апреле 2003 г. В результате чего контрольный пакет акций «Башнефти» был продан частной фирме "Башкирский Капитал", представленной анонимными владельцами. Кроме того под контроль этой фирмы перешли 93,4% акций крупного нефтеперерабатывающего предприятия «Башнефтехима», что превратило эту фирму в один из основных владельцев нефтяных активов в Башкортостане.<sup>9</sup> Счетная Палата России охарактеризовала эту крайне непрозрачную сделку как «крупномасштабное воровство государственных активов». Однако в ноябре 2003 г. по требованию миноритарных акционеров «Башнефти», республиканский арбитражный суд Башкортостана аннулировал продажу этих акций. А на основании решения регионального арбитражного суда, принятого в мае 2005 г., эти акции были окончательно возвращены под контроль регионального руководства.

В августе 2005 г. 19,9% акций «Башнефти» были проданы российскому холдингу АФК «Система», руководство которого объявило о своих намерениях увеличить в дальнейшем пакет акций до блокирующего, т.е. 25% плюс одна акция. Уже несколько месяцев спустя этот холдинг увеличил свой пакет акций в «Башнефти» до 23%. В апреле 2006 г. владелец основных нефтяных активов Республики - «Башкирский Капитал» перерегистрировало три четверти своих активов на различные общественные фонды. Согласно информации, распространённой в различных средствах массовой информации, эти фонды были основаны неизвестными частными лицами, за месяц до проведения этих сделок, в результате чего структура собственников «Башнефти» стала окончательно неясной.<sup>10</sup>

Несмотря на некоторые отрицательные моменты в российском нефтяном секторе, к которым относится «Башнефть», можно в общем сделать вывод, что прозрачность нефтяных компаний за последние восемь лет значительно улучшилась. Во многом этому способствовало внешнее давление заграничных кредиторов и инвесторов после финансового кризиса 1998 г. В отношении открытия информации, касающейся финансовой ситуации компаний, и принятия международных стандартов в финансовой отчётности, большое влияние оказали требования западных фондовых бирж. Кроме этого, проверка деятельности нефтяных фирм международными аудиторскими компаниями также гарантирует определённое качество прозрачности. Тем не менее эта проверка в России, как и в западных странах, не может полностью предотвратить манипуляции в этой области. Значительно больший дефицит, чем в

---

<sup>9</sup> <http://www.alteradesk.ru/pages/news.php?c=2512>, <http://www.dayudm.ru/lenta.php?id=5481>.

<sup>10</sup> Andreas Heinrich / Aleksandra Lis / Heiko Pleines: Corporate governance in the oil and gas industry. Cases from Poland, Hungary, Russia and Ukraine in a comparative perspective, KICES Working Papers No. 3 (December 2005), pp. 15-17.

области финансов нефтяных компании, существует в отношении прозрачности структуры их собственников.

### *Прозрачность в отношениях корпораций с государством*

Согласно классическому определению взаимодействия между группами интересов – представителей различных корпораций и представителями власти - группы интересов (экономические акторы) вступают в контакт с представителями государства, как правило для получения определённой выгоды для их предпринимательской деятельности. Эти контакты могут быть использованы группами интересов для получения первыми важной информации о планах и стратегиях политиков, которые могут повлиять на развитие их корпораций. Группы интересов со своей стороны могут также вносить свои определённые знания и опыт в изменение условий государственного законодательства, что в последствии может способствовать улучшению эффективности политических решений. Кроме того контакты с политиками используются представителями корпораций для того, чтобы обеспечить достижение собственных целей предпринимателей в форме *rent-seeking* (погоня за рентой), т.е. стремятся с помощью государственных акторов получить дополнительные доходы (ренту). Экономические акторы преследуют при этом как правило следующие цели:

- получение государственных бюджетных средств, чтобы финансировать собственную деятельность (на пр. государственные заказы, дотации и субсидии).
- предоставление определенных государственных привилегий (на пр. налоговые льготы, монопольное положение или благоприятные (выгодные) экспортные квоты).
- Исключение из правил, ограничивающих предпринимательскую деятельность в определенной области (на пр. ограничение внешней торговли, введение экологических норм, введение лицензирования).<sup>11</sup>

Для достижения этих целей, в соответствии с демократическими принципами, предприниматели используют официальные контакты с государственными акторами, так называемый легальный лоббизм. К классическим методам легального лоббизма относятся:

1. прямое (непосредственное) легальное влияние на государственных акторов,
2. мобилизация общественного мнения в собственных интересах,
3. оспаривание дела в судебном порядке.

Первый метод охватывает прямое (непосредственное) легальное влияние на государственных акторов, которое базируется на личных контактах и проведении целенаправленной работы с представителями институтов власти при помощи лоббистов-профессионалов. При этом группы интересов предоставляют представителям власти различную информацию (статистические данные, экспертные оценки, заключения, проекты законодательных актов), а также сами непосредственно участвуют в качестве экспертов в консультационных комиссиях, организованных исполнительной и законодательной властью. Кроме того к прямому легальному лоббизму относятся: позиционирование союзников в государственных структурах, т.е. ситуация, когда интересы компаний отстаивают непосредственно представители власти, а также поддержка предвыборных кампаний политических партий или конкретных политиков в форме легальных финансовых взносов или через средства массовой информации, находящихся под контролем заинтересованных групп.

---

<sup>11</sup> Tullock, Gordon: The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft, in: Western Economic Journal 3/1967, pp. 224-232; Krueger, Anne: The political economy of the rent-seeking society, in: American Economic Review 5/1974, pp. 291-303; Buchanan, James / Tollison, Robert / Tullock, Gordon (Hg.): Toward a theory of the rent seeking society, College Station 1980; Pleines, Heiko: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin- Ära (1994-99), Münster 2003, p. 64.

Ко второму методу легального лоббизма относится мобилизация общественного мнения. В этом случае представители групп интересов распространяют разного рода информацию в форме интервью, статистических данных или анализов экспертов в различных средствах массовой информации с целью добиться принятия нужных им решений. Еще одна возможность заключается в организации массовых выступлений в форме демонстраций, протестов, бойкотов или референдумов, направленных на получение широкой поддержки общественности.

Третий метод основывается на оспаривании дела в судебном порядке. Для достижения этой цели представители компаний могут предъявить иск государственным служащим, или возбудить судебный процесс против принятых государственных правовых норм.<sup>12</sup>

В западных демократических государствах лоббизм является одним из основных компонентов политических процессов. Во многих странах система лоббирования, регулирующая доступ представителей различных групп интересов к процессам принятия политических решений, урегулирована соответствующими законодательными актами.<sup>13</sup> Это подчеркивает, что государство заинтересовано в открытости этих взаимоотношений и в их контроле. В случае нарушения установленных государством правил, виновные несут полную ответственность перед обществом. В большинстве случаев лоббирование разрешено в виде участия представителей групп интересов в консультативных комитетах всех уровней власти. В Германии на пример на основании специального положения «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» многочисленные структуры лоббистов получили возможность непосредственно представлять свои интересы в палатах Германии, работая в парламентских комитетах и активно участвуя в открытых слушаниях в Бундестаге. Структуры лоббистов официально зарегистрированы. Источники их финансирования, хотя законом это и не предусматривается, открыты для ознакомления, что положительно отражается на их имидже.<sup>14</sup>

Ко второму распространённому способу, используемого лоббистами в западных странах, относится представление их интересов через избирательные системы посредством финансовой поддержки партий и отдельных кандидатов, а также выделения средств на проведение предвыборных компаний. Это происходит либо в виде «пожертвований» на деятельность партий, либо в форме взносов в организации, которые создаются отдельными фирмами для поддержки предвыборных компаний того или иного кандидата. Ярким примером этого вида влияния является система лоббирования через Комитеты политического действия в США.<sup>15</sup>

Однако этот способ более опасен тем, что в нем легко стираются границы прозрачности, он труднее поддаётся контролю государства, т.к. базируется в большей степени на неофициальных отношениях. Существуют также опасения, что использование этого метода приводит к тому, что различные структуры лоббистов получают неравные шансы. Такая ситуация способствует увеличению влияния наиболее сильных финансовых групп на политические процессы и таким образом ограничивает возможности других общественных объединений. В результате такие методы легко переходят в коррупцию.

Ярким примером этому служит один из крупнейших коррупционных скандалов в Германии в конце 1990-х гг., который напрямую затронул репутацию федерального канцлера Гельмута Коля. Христианско-Демократический Союз (ХДС), лидером которой он являлся долгие годы, был обвинён оппонентами в Бундестаге во владении крупными тайными счетами,

---

<sup>12</sup> Ball, Alan R. / Millard, Frances: Pressure politics in industrial societies, Basingstoke 1986, pp. 65-80; Frank, R. / Leech, Beth L.: Basic interest. The importance of groups in politics and in political science, Princeton/NJ 1998, p. 152; Kollman, Ken: Outside lobbying, Princeton 1998, p. 35.

<sup>13</sup> W. Lehmann, L. Bosche, Lobbying in the European Union: Current rules and practices, European Parliament Working Paper, AFCO 104 EN, Luxembourg 2003; Marcin Michał Wiszowaty: Legal Regulation of Lobbying in New Member States of the European Union, in: Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa No. 74 (2006), pp.46-56.

<sup>14</sup> Simmert Christian: Die Lobby regiert das Land, Berlin 2002; Leif Thomas: Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006.

<sup>15</sup> Hrebenar, Ronald J.: Interest groups in America, New York 1997; Brocker, Manfred: God bless America, Darmstadt 2005.

находившимися в личном распоряжении Гельмута Коля, а также в проведении незаконных приватизаций и создании целой системы незаконного сбора средств в его фонды. Из за отказа назвать имена спонсоров партии и за невнесение суммы пожертвования в годовой финансовый отчет партии, ХДС понесла значительные финансовые потери – ей сократили государственное финансирование на 46 миллионов марок. Финансовый скандал перерос в тяжелейший кризис этого союза, который привел к отставке лидера союза и руководителя фракции в Бундестаге Вольфганга Шойбле. В свою очередь Гельмут Коль был вынужден покинуть пост почетного председателя ХДС, что сильно подорвало его репутацию в глазах немецкого общества.<sup>16</sup>

Один из последних громких коррупционных скандалов, произошедший в начале 2006 г., был связан с известным американским лоббистом Джеком Абрамоффом, который имел тесные связи с Республиканской партией и олицетворял захват республиканцами лидерства в лоббистских структурах и одержания победы партии в борьбе за контроль над Белым домом и конгрессом. Он признал себя виновным в мошенничестве, уклонении от уплаты налогов и сговоре с целью подкупа представителей структур власти, что послужило поводом для открытия дела о коррупции в сенате США, которое может затронуть как минимум 20 конгрессменов и их помощников.<sup>17</sup>

В России с начала 1990-х гг. можно проследить активное развитие выше представленных форм лоббирования политических процессов, в особенности представление интересов через избирательные системы в форме финансовой поддержки партий и отдельных кандидатов. Однако эти отношения носят в основном неформальный характер. Отличительной российской чертой является отсутствие профессиональных лоббистских структур. Российское законодательство о лоббизме, несмотря на долгие многолетние дебаты в парламенте, все еще находится в начальной стадии разработки.<sup>18</sup> Для этой деятельности также характерно то, что она разворачивается на правовом уровне, который непосредственно связан с распределением и перераспределением экономических ресурсов и разделением и переделом государственной собственности.<sup>19</sup>

Немецкая политолог Петра Стыков в одной из своих работ провела анализ развития групп интересов предпринимателей на российском федеральном уровне. В своём исследовании она пришла к выводу, что образованные в России союзы для лоббирования интересов предпринимателей отличаются слабой организацией. Более того образованные союзы в большей степени зависимы от «системы олигархического согласования интересов». Для такой системы представления интересов характерно: 1. обеспечение личной (вместо гарантированной институтами) посреднической стабильности; 2. быстрое и гибкое принятие решений ограниченным количеством участников и неформальный характер отношений между ними; 3. тесная связь более влиятельной части представителей экономической элиты с политическими структурами, где также распознаваемы элементы коррупции.<sup>20</sup>

Политическую значимость представителей российских корпораций подчеркивает также тот факт, что они широко представлены в структурах исполнительной и законодательной власти, в том числе различных ведомств и министерств не только на федеральном, но и на региональных и муниципальных уровнях. Это происходит к примеру методом перехода

---

<sup>16</sup> Григорьев, Евгений: Две ипостаси Гельмута Коля, Независимая газета, 24.2.2000.

<sup>17</sup> NEWS.ru, 06.01.2006.

<sup>18</sup> Перегудов, С.П. /Лапина Н.Ю./ Семенов И.С.: Группы интересов и российское государство, Москва 1999; Заславский С.Е. / Нефедова Т. И: Лоббизм в России: исторический опыт и современные проблемы, Право и политика, 2/2000; Любимов Алексей: История лоббизма в России. Фонд Либеральная миссия, Москва 2005.

<sup>19</sup> Перегудов, С.П. /Лапина Н.Ю./ Семенов И.С.: Группы интересов и российское государство, Москва 1999 г., С. 215.

<sup>20</sup> Stykow, Petra: Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard: Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen, Opladen 1999, pp. 137-179.

ключевых фигур из бизнеса в структуры власти и обратно. Также для российских взаимоотношений представителей власти и бизнеса характерно, что представители структур власти участвуют в советах директоров не только компаний, акции которых находятся под контролем государства («Газпром», РАО «ЕЭС»), но и частных крупных корпораций. Это широко распространено также в нефтяной отрасли. К примеру губернатор Ханты-Мансийского АО А. Филипенко являлся членом совета директоров нефтяной компании «ТНК» (до момента её слияния с British Petroleum в 2003г.).

Созданную таким образом систему отношений в 1990-е гг. один из ведущих российских специалистов в области сравнительной политологии Сергей Перегудов охарактеризовал «олигархическим корпоратизмом», который базируется на фрагментарности элит, что даёт возможность не только корпорациям но и административно-бюрократическому аппарату использовать сиюминутную конъюнктуру для достижения своих целей. В большинстве случаев это было максимально высокой политической рентой, что способствовало «олигархии» в конечном итоге сосредоточить в своих руках значительные ресурсы собственности. При этом административно-политическая элита, располагая формальной властью, не могла этому сопротивляться.<sup>21</sup> Таким образом лоббистам отраслевых структур удалось при помощи стратегии «захвата государства» (state capture) успешно заниматься погоней за рентой. В нефтяной промышленности это прежде всего выражалось в государственном финансировании модернизации отрасли и получении налоговых льгот посредством применения неясных финансовых схем. Часть прибыли, полученной таким образом, использовалась для поддержки политических связей, как на пример финансирование предвыборных кампаний.

С приходом к власти президент Путин начал активную политику «равноудаления» бизнеса от власти, с целью ограничения политического влияния «олигархических» групп, и возвращения легитимности власти. Предприниматели, которые в политическом смысле представляли опасность для государственных органов, подвергались систематическим репрессиям со стороны налоговых служб и Генеральной прокуратуры. В результате такие финансовый магнаты как Борис Березовский, Владимир Гузинский, а в последствии Михаил Ходорковский потеряли контроль над их собственностью. Березовский и Гузинский вынуждены были покинуть Россию, а Ходорковский был приговорен к пожизненному заключению. Влияние же остальных «олигархов» было сильно ограничено. Но нападки на «олигархов» и результаты «дела Юкоса» имели в итоге ограниченное влияние на улучшение развития общественных процессов. И все же они являются индикатором для существенных изменений во взаимоотношениях бизнеса и власти. Это четко показало, что власть больше не будет допускать вмешательство крупных предпринимателей в принятие политических решений.

Однако прозрачность в отношениях между компаниями и государством требует значительных масштабных улучшений. Основной проблемой является коррупция, широко распространенная среди российских чиновников. Вымогательство бюрократами денег у российских компаний в основном определяется неясностью и во много противоречивостью правовых норм, что не позволяет полностью придерживаться этих норм на практике. Однако необходимо заметить, что проведенная администрацией президента Путина налоговая реформа в начале 2001 г. существенно улучшила российскую налоговую систему и сделала её относительно прозрачной. Это способствовало повышению уровня легальности в финансовой работе компаний, что создает определенные механизмы защиты от нападков государственных чиновников. Однако окончательно искоренить эту проблему еще не удалось.

Еще одной важной областью с непрозрачными правилами действий российских нефтяных компаний является использование природных ресурсов. В этой сфере, где эффективные и масштабные инвестиции остаются важнейшим условием продолжающегося экономического подъёма России, правила выдачи лицензий по-прежнему настолько сложны и запутанны, что

---

<sup>21</sup> Перегудов С.П.: Новый российский корпоратизм: от бюрократического к олигархическому?, Политические исследования (Полис), 4.9.1998.

отдельные нарушения просто неизбежны. Еще в начале 1990-х гг. для регулирования использования недр в России была разработана обширная нормативная база<sup>22</sup>, которая определяла распределение компетенций между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. На их основании недра и полезные ископаемые находились в совместном ведении федерального центра и её субъектов (так называемый «принцип двух ключей»). Выдаваемая лицензия с правом на разработку и добычу месторождений действовала только в том случае, если она была согласована не только с федеральными органами, но и одобрена соответствующими органами на региональном уровне. Каждый инвестор мог получить лицензию двумя способами: либо на основании денежного аукциона, в котором лицензию получал участник, предложивший наибольшую сумму, либо на основании инвестиционного конкурса, в котором решающим отборочным фактором являлись технико-экономические предложения участников по системе критериев, разработанных организаторами конкурса для лицензируемого участка недр. Порядок выдачи утверждался Министерством природных ресурсов и главой региональной исполнительной власти.

На этом основании региональные власти могли принимать собственные правовые нормы, регулирующие вопросы выдачи лицензий и налогообложения на региональном уровне. Региональное законодательство должно было укреплять общие правовые нормы и правовой статус региона, принятые в этой области федеральным центром, с учётом региональных особенностей и их конкретизации, и не противоречить федеральным законам. Однако неясные формулировки в федеральном законодательстве часто приводили к многочисленным противоречиям между федеральными и региональными законами, т.к. в большинстве случаев региональное законодательство в вопросах недропользования стремилось к укреплению независимости регионов. До конца 1990 гг. многие российские регионы, в том числе Республика Татарстан, приняли собственные законы «О недрах», на основании которых недра, расположенные на территории регионов, перешли под контроль региональной исполнительной власти. С другой стороны, отношения между центром и регионами в области недропользования, в особенности распределение полномочий в области выдачи лицензий регулировались двусторонними договорами, которые характеризовались разнообразием форм сотрудничества и в большинстве случаев пренебрежением федеральных законодательных норм.<sup>23</sup>

На пример, в Республике Татарстан были разработаны различные законодательные акты, которые объявили все месторождения на её территории собственностью Республики. Право выдачи лицензий на добычу ископаемых и регулирование лицензионных оплат а также критерии выбора лицензиатов находились полностью в компетенции региональных структур власти. Кроме того региональные законы позволяли выдачу лицензий на основании прямых договорённостей между региональными органами власти и компаниями, без проведения конкурса или аукциона.<sup>24</sup>

С приходом к власти президента Путина, его администрация активно пытается улучшить ситуацию и сделать процедуру лицензирования более прозрачной и контролируемой. Одним из важных шагов в этом направлении была отмена «двух ключей» и передача региональных компетенций по выдаче лицензий федеральному Центру. Параллельно была начата работа над подготовкой нового закона «О недрах», который должен определять правила разработки месторождений и заменить действующую, во многом базирующуюся на желаниях чиновников, систему выдачи лицензий на более понятную с конкретными контрактами, регулируемое российским гражданским правом. Однако принятие закона активно тормозится заинтересованными представителями различных министерств и парламентских фракций уже

---

<sup>22</sup> Законы «О недрах», «О континентальном шельфе», «О соглашениях о разделе продукции», «О естественных монополиях».

<sup>23</sup> Подробный анализ Маловецкий А.В.: Инвестиционная политика нефтяных корпораций, Сургут, Москва, 2002 г.

<sup>24</sup> Ст.17 закона Республики Татарстан «О нефти и газе» 19.6.1997, опубликованного в «Республика Татарстан», 8.7.1997.

на протяжении нескольких лет. Как заявил премьер–министр Владимир Фрадков в одном из интервью «видимо, мы пока еще недостаточно цивилизованны для принятия такой реформы».<sup>25</sup>

### *Заключение*

Несмотря на значительные улучшения, которые показывают нефтяную промышленность в российском сравнении как один из лучших положительных примеров, международные стандарты прозрачности ещё полностью не достигнуты. Согласно результатам исследования независимой британской общественной организации «SC UK», посвящённом прозрачности нефтяных компаний, из 10 исследуемых государств Россия находилась на последнем месте, после Южной Африки и Австралии. В то время как прозрачность российских нефтяных компаний по отношению к представителям государственных органов почти достигла среднего интернационального уровня, в области общественного доступа к информации и общего регулирования прозрачности и корпоративного управления действия компаний получили плохую оценку. Что касается прозрачности заграничной деятельности, «Лукойл», как единственная исследуемая российская нефтяная компания, занял 23 место из 25 в рейтинге перед фирмой из Малайзии и фирмой из Китая. Положение фирмы в рейтинге объясняется полным отсутствием прозрачности финансовых потоков и антикоррупционных мероприятий в заграничной деятельности «Лукойла».<sup>26</sup>

В докладе ОЭСР, посвящённом корпоративному управлению в Евразии, представители этой организации пришли к выводу, что «легальные рамки для корпоративной деятельности и практики раскрытия информации находятся в процессе формирования по всему региону. Тем не менее, главной проблемой в развитии прозрачности и открытости в Евразии являются несомненно их выполнение, мониторинг и соблюдение».<sup>27</sup>

Ту же оценку можно дать процессам усовершенствования корпоративной практики в российской нефтяной промышленности. В то время, как с одной стороны, по инициативе федерального правительства принимаются законы и постановления, способствующие повышению прозрачности, с другой стороны, правительством допускаются наличие неформальных и непрозрачных отношений, как в случае регулирования компетенций руководства Республики Татарстан в области добычи углеводородов,<sup>28</sup> которые не только не соответствуют международным стандартам прозрачности, но и противоречат объявленным намерениям федерального правительства.

Для повышения прозрачности в российской нефтяной промышленности за счет приближения к международным стандартам, необходимо с одной стороны обязать корпорации раскрывать информацию о финансовом положении и структуре собственников. Для этого необходимо провести ужесточение правовых норм, на основании которых международные стандарты бухгалтерской отчётности будут обязательными для больших корпораций. Кроме того нужно не только усилить требования к исполнению обязательств корпорациями, принуждающие их к раскрытию структуры собственников но и активно внедрять их на практике.

В области отношений между корпорациями и структурами власти необходимо не только на федеральном, но и на региональном уровне осуществить четкое разделение экономических и политических интересов. Одновременно нужно, чтобы политические акторы были обязаны соблюдать нормативные законы. Непрозрачность должна принципиально восприниматься как

---

<sup>25</sup> Granville Christopher: Forget tax, losing gasfield licence is BP's fear in Russia, The Times, 22.5.06, <http://business.timesonline.co.uk/article/0,,8210-2190914,00.html>.

<sup>26</sup> Lort-Phillips, Elizabeth / Herringshaw, Vanessa: Beyond the rhetoric. Measuring revenue transparency in the oil and gas industry, in: Transparency International: Global Corruption Report 2006, London 2006, pp.319-322.

<sup>27</sup> OECD: Corporate governance in Eurasia. A comparative overview, Paris 2004, p.52.

<sup>28</sup> Воробьева Екатерина: Татарстан отстоял язык и нефть, Коммерсант 22.5.06.

сомнительный элемент политической жизни, и явные нарушения установленных норм, как в случаях с Кодем и Абрамоффым, представленных выше, должны приводить к отставкам виновных лиц, к прозрачным прокурорским расследованиям и судебным процессам. Этот процесс должен сопровождаться общественной критикой со стороны заинтересованной общественности и свободной прессы.