

Россия: комплексный переход

Повышение прозрачности и отчетности в сырьевых отраслях

Андрей Белый и Сэмюэл Грин (Samuel Greene)

При участии Екатерины Демаковой, Ольги Селезневой и Анны Черняковской

Серия рабочих документов
на 2012 г.

Пояснительная записка

Особый политический и социальный контекст в России выделяют ее на фоне прочих развитых и переходных экономик. В основе причин необходимости повышения прозрачности в сырьевой отрасли страны лежит тонкое понимание сложных взаимоотношений между крупными корпорациями и правительством.

Переход России от административно-командной экономики к рыночному обществу был обусловлен тесной связью между государственной властью и отраслью, на фоне чего роль гражданского общества оставалась ограниченной.

В данном докладе приводятся аргументированные доводы в пользу того, что для повышения прозрачности необходимо стимулировать российские фирмы внедрять практику позитивной отраслевой гражданской позиции, например, более активно участвовать в работе мировых промышленных организаций.

Необходимо напоминать им о том, каким образом увеличение прозрачности позволит им повысить конкурентоспособность на внутреннем рынке, а также расширить присутствие на международном.

Также существует необходимость ужесточения стандартов финансовой отчетности. В частности, следует стимулировать внедрение передовой практики Нью-Йоркской или Лондонской фондовой биржи в работе новой организации, сформированной на базе союза двух крупнейших российских фондовых бирж: РТС и ММВБ.

Коммерческие и политические организации все чаще поднимают вопросы, связанные с прозрачностью. Усиление роли независимых производителей нефти и газа является стимулом для повышения прозрачности. Кроме того, представителей региональных политических и экономических элит все больше волнуют экологические вопросы и влияние сырьевых отраслей на местное развитие. Также наблюдается рост объемов российских зарубежных инвестиций, что подразумевает необходимость более строгого соблюдения международных стандартов прозрачности и отчетности.

Недостаток защищенных прав собственности создает предпосылки для утаивания информации корпорациями, поскольку все опубликованные ими сведения в дальнейшем могут быть использованы против них для конфискации их имущества. Одним из наиболее вероятных направлений для реформирования может стать стимулирование всеобщего регулирования финансовых рынков.

Содержание

Пояснительная записка	1
Сокращения	2
Введение	2
Внутриполитические вопросы	3
Зарубежные инвестиции	9
Представление о прозрачности	11
Рекомендации по стратегии	14

1 Переходные экономики играют все более важную роль в мировой добыче нефти, газа и разработке месторождений ископаемых. Данный документ входит в серию прочих, опубликованных в рамках Инициативы прозрачности и подотчетности (Transparency and Accountability Initiative, T/AI), а также Институтом наблюдения за доходами (Revenue Watch Institute, RWI), в целях выявления тенденций и перспективных стратегий для ведения диалога на государственном и международном уровне. Данная серия документов охватывает Бразилию, Китай, Индию, Россию, Мексику, Филиппины и Южную Африку. Взгляды, изложенные в этих документах, отражают мнение авторов и не обязательно совпадают с точками зрения T/AI и RWI.

ОБ АВТОРАХ

Андрей Белый является доцентом кафедры энергетических и сырьевых рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Москве, а также приглашенным лектором в Центре энергетического, нефтегазового и ресурсного права и политики (SERMLP) Университета Данди.

Сэмюэл Грин является доцентом кафедры политических наук Российской экономической школы в Москве.

Екатерина Демакова – аспирант кафедры мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Ольга Селезнева – аспирант кафедры энергетических и сырьевых рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Анна Черняковская – московский журналист.

Институт «**Наблюдение за доходами**» (Revenue Watch Institute) способствует обеспечению эффективности, прозрачности и отчетности в управлении полезными ископаемыми, нефтяными и газовыми ресурсами на благо общества. За счет мероприятий по укреплению потенциала, проведения исследований, предоставления технической помощи, финансирования и правозащитной деятельности мы помогаем странам реализовать преимущества разработки их природных ресурсов.

Целью **Инициативы повышения прозрачности и отчетности** является расширение влияния и масштабов финансирования и усилий в сфере обеспечения прозрачности и отчетности, а также изучение возможностей реализации этой работы в новых областях.

СОКРАЩЕНИЯ

IAS	Международные стандарты бухгалтерского учета
CSR	Корпоративная социальная ответственность
PRMS	Система управления углеводородными ресурсами
RAS	Российские стандарты бухгалтерского учета
US GAAP	Общепринятые принципы бухгалтерского учета США

Введение

Вряд ли можно переоценить роль сырьевых отраслей в мировой экономике, в том числе их влияние на экономическое развитие, экологию и жизнь местного населения. В основе концепции прозрачности лежит идея о том, что отрасль должна быть открытой в плане предоставления сведений как об отрицательных, так и о положительных экстерналиях, а также подразумевает более пристальное внимание к вопросам уменьшения негативного воздействия на окружающую среду и местных жителей.

Россия входит в число мировых лидеров по производству, потреблению и экспорту углеводородного сырья и нефтепродуктов, а также необработанных минералов и металлов. Предприятия российской сырьевой отрасли работают преимущественно в отдаленных регионах, где их деятельность оказывает непосредственное влияние на местное население и окружающую среду. В то же время в богатейших ресурсами регионах России сохраняются поразительно высокие уровни бедности населения, и даже имеет место энергетическая бедность, несмотря на статус нефтяной и газовой сверхдержавы, который носит страна. Буйный и сложный переход России от административно-командной к рыночной экономике, а также неоднозначные результаты приватизации предприятий сырьевой отрасли стали причиной возникновения вопросов относительно легитимности отрасли в целом.

Дебаты по вопросу прозрачности в сырьевой отрасли ограничивались нисходящей вертикальной структурой власти на российском энергетическом рынке и слабым влиянием со стороны гражданского общества. Большое количество заинтересованных групп, таких как действующие в рамках Инициативы прозрачности в сырьевой отрасли (ИПДО), не работают в России. Сильная вертикальная интеграция политической власти в России сокращает возможности для каких-либо восходящих антикоррупционных инициатив. Тем не менее, властями все-таки был предложен ряд мер по повышению прозрачности в сырьевых отраслях.

Инициатива повышения прозрачности сырьевой отрасли должна исходить от самой отрасли при условии ее заинтересованности в повышении конкурентоспособности российских компаний как на внутреннем, так и на международном рынке. Кроме того, более активное вовлечение местных и региональных правительств в дебаты по вопросу прозрачности должно быть преимущественно ориентировано на требования в отношении местного развития. Таким образом, в России существует значительный потенциал для реформ по повышению прозрачности, несмотря на то что их реализация по-прежнему остается непростой задачей. Следовательно, несмотря на подлежащий интерес к прозрачности, существует недостаток целенаправленных политических дебатов.

Данный доклад состоит из трех частей и посвящен обсуждению аспектов деятельности российских предприятий сырьевой отрасли на внутреннем и международном рынке, а также принятому общественному мнению о прозрачности. В нем рассматриваются существующие препятствия и заинтересованность в повышении прозрачности. В докладе также уделяется внимание той роли, которую могут сыграть принципы законности и конкуренции в развитии поддержки повышения прозрачности в российской сырьевой отрасли.

Внутриполитические вопросы

Предприятия сырьевой отрасли в российских экономических и политических структурах

Нефть, природный газ, добыча полезных ископаемых и металлов составляют основу российской экономики. Только на углеводороды приходится до 40 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), и они обеспечивают более 60 процентов бюджетных доходов. Значительную долю прибыли от продаж нефти и газа Россия направила в так называемый «стабилизационный фонд», контроль над которым преимущественно осуществляет российский министр финансов. Фонд предназначен для поддержки всей финансовой системы страны.

В российском секторе добычи минерального сырья доминирует сочетание государственных и частных корпораций, а роль иностранных сырьевых корпораций является незначительной. В стране существует тесная связь между исполнительной властью и сырьевой отраслью. Кроме того, на фоне слабого гражданского общества доминирующую роль играет сильная вертикально интегрированная политическая партия «Единая Россия». Отсутствие политической оппозиции способствует непрозрачности в отношениях между сырьевой отраслью и государственной властью. Наряду с финансовыми учреждениями российские добывающие корпорации возглавляют списки крупнейших компаний в стране, а также являются наиболее значимыми работодателями и налогоплательщиками (несмотря на то что их доля в общей занятости существенно меньше по сравнению с принадлежащей им долей в общем экономически выгодном производстве). Неудивительно, что им также принадлежит доминирующая роль в политическом ландшафте страны и в политике в более широком плане.

Сырьевая отрасль в России характеризуется структурой, организованной по принципу «сверху вниз». По закону сырьевая отрасль считается «стратегической», в связи с чем запрещены крупные зарубежные инвестиции в нее без разрешения со стороны правительства. Кроме того, нормативные положения разрешают государственным органам отзываться лицензии даже без решения суда.

Компания «Газпром», государственная газовая монополия, безусловно, является важнейшей в стране. Вследствие этого, компания играет роли, несвойственные коммерческому предприятию, а ее работа принципиально отличается от прочих организаций в отрасли. Она устанавливает фиксированные и регулируемые цены на газ для розничных и большинства оптовых потребителей на внутреннем рынке, а также осуществляет финансовую поддержку любимых проектов правительства, таких как Олимпийские игры в Сочи в 2014 году. «Газпром» обеспечивает правящую бюрократию и поддерживаемые ей структуры различными видами доходов от пользования недрами, являясь при этом инструментом внешней политики. Компании также принадлежит (и, возможно, пользуется ее финансированием) одна из трех крупнейших в стране телевизионных сетей, наряду с рядом ведущих газетных изданий и радиостанций. К сожалению, нет достоверных оценок уровня неналоговых отчислений в адрес правительства.

В результате, разумеется, что компания несет существенные убытки как на внутреннем рынке, вследствие предоставления субсидий и инвестиций, которые никогда не окупятся, так и на международном уровне в результате дорогостоящих «газовых войн» и установления политически обусловленных долгосрочных цен на газ. Часто довольно непросто разграничить, где заканчивается российская государственная бюрократия и начинается «Газпром».

Дочерняя компания «Газпрома», «Межрегионгаз» (МРГ), обладает монополией на все газотранспортные сети, при этом распределение по розничным рынкам осуществляют региональные подразделения компании. На оптовом уровне отличные от «Газпрома» производители имеют лишь минимально рентабельные возможности доступа к рынкам сбыта. Даже структура рынка, включая доступ к трубопроводам, преимущественно определяется самой компанией МРГ.

По закону МРГ обязана предоставлять доступ независимым производителям газа, в том числе таким компаниям, как «Новатек» и «Итера», а также нефтедобывающим компаниям, заинтересованным в продаже попутного газа. Однако такая организация весьма непрозрачна, что приводит к существенному ограничению

возможностей независимых производителей. (Более подробное обсуждение данного вопроса приведено в Разделе IV.) В результате этого только у двух крупнейших успешных независимых производителей газа, компаний «Новатек» и «Итера», складываются нетрадиционные отношения с государством. Первая из компаний контролируется Геннадием Тимченко, владельцем группы компаний Gunvoq, крупнейшего трейдера российской нефти на зарубежных рынках и, по имеющимся данным, близким другом премьер-министра страны Владимира Путина. Вторая компания при этом имеет неясную транснациональную структуру акционеров, которая включает активы, размещенные на территории США, а также долю, принадлежащую самому «Газпрому», и, по всеобщему мнению, именно «Газпром» контролирует работу компании.

Нефтяной сектор отличается большим разнообразием, хотя и в нем за последние годы имели место политически обусловленные объединения. После распада на большое количество частных компаний в настоящее время 90 % сектора добычи нефти в стране возглавляет семь операторов, два из которых находятся под контролем государства. Крупнейшим частным игроком является «Лукойл», горизонтально и географически диверсифицированная компания, основной контроль над которой осуществляет ее генеральный директор, основатель и обладатель контрольного пакета акций Вагит Алекперов. Вторым по величине частным игроком на рынке является ТНК-ВР, совместное предприятие ТНК (российская нефтяная компания средней величины, принадлежащая трем так называемым «олигархам»: Михаилу Фридману, Виктору Вексельбергу и Лену Блаватнику) и многонационального концерна ВР.

В свою очередь, государство представлено компанией «Роснефть» – которая была малорентабельной до 2004 года, когда она поглотила национализированные активы компании «ЮКОС», ранее принадлежавшей находящемуся в тюрьме Михаилу Ходорковскому, – и «Газпром нефть» дочерней нефтяной компаний «Газпрома». Активы компании «Газпром нефть» преимущественно состояли из частной компании «Сибнефть», принудительно проданной (хотя с технической точки зрения продажа была добровольной) государству олигархами Романом Абрамовичем и Борисом Березовским. (Условия продажи компании Сибнефть стали предметом иска Березовского против Абрамовича в Высоком суде правосудия (Отделение королевской скамьи, дело № 09- 1080 в Коммерческом суде))¹. Суд отклонил иск Березовского с обвинениями против Абрамовича в применении незаконных методов принуждения к продаже 50% акций компании Сибнефть по заниженной цене.) В число более мелких российских игроков на нефтяном рынке входит частная закрытая компания «Сургутнефтегаз», а также компании, принадлежащие региональным властям, среди которых наиболее заметными являются «Татнефть» (Татарстан) и «Башнефть» (Башкортостан). Еще одной государственной компанией является «Зарубежнефть», которая преимущественным образом специализируется на зарубежном производстве, в частности в Юго-Восточной Азии.

Сектор добычи руд металлов и полезных ископаемых более разнообразен и пока преимущественно принадлежит частным лицам, хотя в результате слияний образовался ряд отраслевых «чемпионов» с довольно низким уровнем конкуренции между ними. Наиболее значимыми государственными игроками на этом рынке являются алмазосырьевая компания «Алроса», контролируемая федеральным правительством и правительством Якутии, на территории которой осуществляется основная добыча алмазов, и корпорация «ВСМПО-АВИСМА», производитель титана, принадлежащий контролируемому государством холдингу «Ростехнологии» (Российские технологии).

Сталеплавильное производство, несомненно, является наиболее конкурентоспособным сектором в отрасли и представлено пятью крупными игроками, все из которых являются частными компаниями. Крупнейшей из них является «Северсталь», контролируемая Алексеем Мордашовым и расположенная в городе Череповец на севере страны. Далее следует компания Евраз, принадлежащая Роману Абрамовичу, и Магнитогорский металлургический комбинат, контролируемый Виктором Рашниковым. Контроль над четвертым по величине российским производителем стали, компанией «Мечел-Сталь», осуществляет Игорь Зюзин, а самой маленькой из большой пятерки, НЛМК (Новолипецкий металлургический комбинат), управляет Владимир Лисин, который по некоторым оценкам является самым богатым человеком в России. Все производители стали также имеют значительный доход от добычи железной руды и угля.

¹ Abramovich Beats Berezovsky in Battle of the Oligarchs (Абрамович победил Березовского в битве олигархов), Bloomberg News, 31 августа, 2012г.: <http://www.bloomberg.com/news/2012-08-31/abramovich-wins-berzovsky-s-u-k-lawsuit-over-stake-in-sibneft.html>

Однако крупнейшей в России компанией по добыче руд металлов и полезных ископаемых является выдающийся алюминиевый гигант «Русал», которому после слияния с его конкурентом компанией «Суал» и покупки значительных зарубежных активов у компании Glencore (расположенной в Швейцарии) и прочих компаний, сейчас принадлежит около 12 % мирового производства алюминия. Компания позиционирует себя в одном ряду с такими мировыми гигантами, как Rio Tinto, Alcan и Alcoa. Аналогичным образом, гигант «Норильский Никель», который находится под контролем Владимира Потанина, но является объектом значительного интереса со стороны государства, не имеет себе равных в области производства никеля, палладия, платины и кобальта в России.

Рынок корпоративного контроля

Акции большинства сырьевых корпораций, в том числе контролируемых государством, продаются на российских и международных фондовых биржах. Тем не менее, нет настоящего рынка для осуществления контроля над корпорациями в классическом понимании этого вопроса. Государству по-прежнему принадлежит более 50 % всех подконтрольных ему компаний, что исключает возможность слияния и поглощения. В свою очередь главы частных компаний, которые зачастую являются также и их основателями, прямо или косвенно контролируют аналогичные доли в компании. Чтобы еще больше усложнить ситуацию для потенциальных покупателей, состав акционеров нередко является весьма темным и предполагает участие местных и зарубежных подставных компаний.

Однако более фундаментальным вопросом является характер права собственности в России. Урегулирование постреформенной ситуации, осуществленное при посредничестве Путина в начале 2000-х годов, было призвано обеспечить поддержку государству и оградить экономическую и политическую элиту страны от беспорядочной конкуренции 1990-х годов, при которой выгоду могла извлечь только одна сторона. В основе модели урегулирования лежат два взаимосвязанных правила. Во-первых, все ресурсы в рамках экономики принадлежат системе в целом, а не частным лицам или корпорациям. Они могут быть перераспределены государством для поддержания равновесия внутри системы. Во-вторых, игроки не должны пытаться мобилизовать ресурсы за пределами системы (как политические, так и экономические) для получения влияния или конкурентного преимущества. Те, кто соблюдают правила игры, знают, что могут быть лишены своих активов, но сохраняют высокий уровень уверенности в том, что взамен получают вознаграждение за свою приверженность прочим активам. Те, кто сопротивляются и нарушают правила игры, навсегда из нее выбывают. В качестве примеров данного явления можно рассмотреть истории частных дел Ходорковского, добровольно покинувших страну Березовского и Владимира Гусинского, а также бывшего мэра Москвы Юрия Лужкова.

В результате, и это касается всех, кроме самых мелких акционеров и предпринимателей (а, в действительности, и их), активы реально не принадлежат им, а только используются на правах аренды, позволяя «владельцу» пользоваться потоками наличных средств и рентой до тех пор, пока система, представленная посредником, которым с 2000 года является Путин, не сочтет нужным их перераспределить. Это создает особый комплекс мер стимулирования. Поддерживается стремление всех игроков к краткосрочной прибыли за счет долгосрочных инвестиций. Их призывают инвестировать в механизмы обеспечения защиты от лишения прав или стараться сделать лишение прав очень дорогостоящим для системы, чтобы можно было рассчитывать на адекватную компенсацию. Как будет описано далее, такой комплекс мер стимулирования формирует пути зарубежного расширения российских сырьевых корпораций.

Поэтому интерес к прозрачности имеет место как на политическом, так и на корпоративном уровне. «Конкурентоспособность» очевидным образом перевешивает по значимости «законность» в качестве приоритета в сырьевой отрасли. При этом законность все же вызывает беспокойство у значительной доли общественности, среди которой распространено мнение, что структура рынка, организованная по принципу 1990-х годов – «сверху вниз» – является подозрительной, непрозрачной и несправедливой.

Интерес к прозрачности на политическом уровне

Как президент Дмитрий Медведев, так и премьер-министр Владимир Путин отметили необходимость повышения прозрачности. Представители российских властей высказывались на различных международных форумах о необходимости повышения прозрачности. Данный вопрос был также поднят в рамках российского

предложения Плана Конвенции по энергетической безопасности. И последнее, но не по значимости: предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию потенциально может способствовать приданию вопросу прозрачности более приоритетного значения.

Прозрачность и российские газовые рынки

Двумя областями, к прозрачности которых правительство продемонстрировало повышенный интерес, являются развитие внутреннего газового рынка и зарубежная торговля нефтью.

Структура системы торговли газом на внутреннем рынке у компании «Газпром» отличается сложностью. МРГ осуществляет управление газотранспортными сетями в стране и контролирует доступ к сети прочих производителей газа, не связанных с «Газпромом». Ряд независимых производителей газа – преимущественно компании «Итера» и «Новатек» – владеют и управляют газовыми месторождениями в стране. Нефтяные компании, частично под действием нормативных требований, все чаще стремятся продавать, а не сжигать сопутствующий газ. Однако принуждение их продавать этот газ «Газпрому» сделает эту компанию единственным продавцом и покупателем на оптовом рынке.

Для исправления данной ситуации в 1997 году правительство приняло ряд законов и нормативных актов, обязывающих «Газпром» объективно предоставлять независимым производителям газа доступ к своей сети трубопроводов на договорной основе при условии соблюдения трех условий. Во-первых, сеть должна обладать достаточной пропускной способностью. Во-вторых, газ должен быть надлежащего качества, чтобы его можно было смешивать с газом «Газпрома». И, в-третьих, производитель должен предоставить трубопроводы от месторождения до магистральной линии. В отношении соблюдения двух последних условий можно без труда провести независимую проверку. Однако для проверки первого условия необходимо участие «Газпрома», а эта идея была неохотно встречена компанией.

Независимые производители газа жаловались на то, что «Газпром» предоставлял недостоверные данные о мощности и нарушал свои юридические обязательства. Они поддержали Федеральную антимонопольную службу и Федеральную службу по тарифам, когда они подали иск против «Газпрома» в 2004 году, с требованием обязать компанию публиковать сведения о мощностях. Суды вынесли решение в пользу «Газпрома», однако, по мнению многих наблюдателей, данное решение имело политический характер. Тем не менее, Федеральная служба по тарифам подготовила систему отчетности о номинальных мощностях, а также ряд нормативных актов, обязывающих «Газпром» делать информацию о мощностях публично доступной. Однако они не были реализованы. Компания «Газпром» не публикует какую-либо информацию, касающуюся непосредственно мощностей, хотя и сообщает о ежегодном объеме газа, переданного от лица независимых производителей. При этом оценки «Газпрома» часто отличаются от данных самих независимых производителей в 10 раз и более.

Однако спор приобрел неожиданный поворот в 2011 году, когда премьер-министр Путин вместе с министром энергетики Сергеем Шматко и заместителем премьер-министра Игорем Сечиным издали декларацию, обвиняющую компанию «Газпром» в том, что она «свои интересы ставит выше цели развития [газового] сектора», систематически урезая инвестиции в инфраструктуру трубопроводной сети. Если до этого момента Путин обычно считался надежным союзником «Газпрома» – компании, которую он непосредственно контролирует через своих заместителей и которая, по его мнению, составляет основу российской экономики, – после данного заявления сложилось впечатление конфликта лояльности.

В частности, лобби нефтепромышленников во главе с Сечиным (который до недавнего времени также являлся членом правления контролируемой государством нефтесырьевой компании «Роснефть») начали жаловаться на то, что в течение слишком долгого времени оставались без внимания «Газпрома». Вероятно, в недавнее время уровень недовольства среди независимых производителей газа стал необоснованным. Близкий человек Путина, нефтетрейдер Геннадий Тимченко, недавно вошел в правление газосырьевой компании «Новатек» и занялся газовым бизнесом. Также недавно производитель нефти компания «Лукойл» заключила договор с МРГ на поставку газа (без передачи права собственности «Газпрому») в Каспийско-Волжский регион в период с 2012 по 2014 гг. Однако тарифные условия по договору не разглашаются. Наконец, Россия подвергается

все большему давлению со стороны отечественных и международных газовых компаний, требующих либерализации системы экспорта газа в стране и предоставления более свободного доступа. До недавнего времени Кремлю удавалось противостоять этому давлению. Однако, возможно, в будущем его вынудят пойти на уступки. Проблема остается неразрешенной, но статус «Газпрома», возможно, начинает меняться.

Прозрачность и зарубежная торговля нефтью

История трубопроводов «Газпрома» пересекается со второй проблемой, а именно торговыми компаниями и трансфертным ценообразованием. Данную проблему олицетворяет господин Тимченко.

Компания Gunvog вошла в число крупных рыночных игроков с ростом цен на нефть после 2000 года. К 2006 году компания стала крупнейшим трейдером перевозимой морем нефти от «Газпром нефти» и «Роснефти». К перечисленным компаниям в следующем году должен присоединиться «Сургутнефтегаз». На фоне тесных связей этих компаний с Кремлем, а также истории тесных личных отношений между Путиным и Тимченко, в некоторых кругах компания Gunvog стала известна как Kremlin Oil («кремлевская нефть»). Практически все наблюдатели убеждены, что успех компании имеет политическую основу. В настоящее время компания Gunvog продает около 40 % российской нефти, а в 2010 году она также занялась продажей природного газа.

Конечно, Gunvog является не единственной компанией, торгующей российской нефтью, но она, несомненно, является самой крупной из них. В этом отношении она существенно опережает компании Litasco, Glencore и множество прочих более мелких трейдеров. Кроме того, принадлежащий государству оператор нефтепроводов «Транснефть» и Российские железные дороги владеют трейдинговыми компаниями, которые контролируют нефть, проходящую по их собственным сетям на экспорт в Европу. Крупным частным нефтяным компаниям, в том числе, «Лукойл» и ТНК-ВР, также принадлежат собственные трейдинговые компании. Большинство этих компаний находится в Швейцарии. По оценкам Женевской торгово-транспортной ассоциации, в этом городе заключается около 75 % сделок по экспорту российской нефти.

Вследствие того что многие трейдеры принадлежат частным оффшорным компаниям, весьма непросто установить характер сделки. Торговые контракты практически не заключаются публично, а цены обычно держатся в секрете. На фоне крупных капиталов, которыми удалось обзавестись многим трейдерам, у наблюдателей сложилось подозрение, что трейдеры скупают сырье по искусственно заниженным ценам и перепродают его по рыночным расценкам, оставляя полученную прибыль за рубежом. Широко известно, что такая практика, известная как трансфертное ценообразование, применялась российскими добывающими корпорациями в 1990-х годах, якобы являясь реакцией на карательный налоговый режим. После ослабления налогового бремени и повышения рентабельности самих отраслей возникли споры относительно масштабов трансфертного ценообразования в настоящее время. Однако недостаточная прозрачность в торговой отрасли многих заставляет полагать, что трансфертное ценообразование, которое сокращает налоговые поступления в государственную казну, лишает отрасль инвестиций и снижает дивиденды мелких акционеров, остается весьма весомым фактором.

Корпоративная заинтересованность в прозрачности

Поскольку у большинства российских сырьевых корпораций есть акции, котирующиеся на рынке, минимальная базовая прозрачность обеспечивается за счет их обязательств по отчетности (подробную информацию по каждой компании см. в Таблице 1). Активы 16 из 21 компании, рассмотренной в рамках данного доклада, зарегистрированы на московских биржах. Из них семь также внесены в биржевые списки в Лондоне, Франкфурте или Нью-Йорке (а у некоторых есть акции, котирующиеся на биржах нескольких из этих городов). За исключением одной («Итера») в 2010 году все компании опубликовали свои годовые отчеты. Большинство отчетов было представлено как на русском, так и на английском языке (исключение составили компании «Зарубежнефть», которая представила отчет только на русском языке, и «Евраз», отчет которой был только на английском языке). Все, кроме трех компаний, публикуют финансовые данные в соответствии либо с международными стандартами бухгалтерского учета (IAS), либо с Общепринятыми принципами бухгалтерского учета США (US GAAP); остальные отчитываются согласно российским стандартам бухгалтерского учета (РСБУ), которые обычно отличаются меньшей строгостью в плане подробного описания работы и обеспечивают возможность более высокой степени консолидации.

Таблица 1

Процедуры отчетности в российской сырьевой отрасли

Компания	Год публикации последнего годового отчета (на русском языке)	Год публикации последнего годового отчета (на английском языке)	Регистрация активов на бирже	Стандарт отчетности	Публикация данных о запасах по стандартам PRMS (только для компаний по добыче углеводородов)	Год публикации последнего отчета об устойчивости в рамках КСО	Год публикации последнего отчета о воздействии на окружающую среду	Отдельный отчет об операциях на территории третьих стран
Углеводородный сектор								
Башнефть	2010	2010	РТС	IAS	Да	2009	2009	Нет
Газпром	2010	2010	РТС Лондон Франкфурт	IAS	Нет	2010	2010	Да
Газпром нефть	2010	2010	РТС	IAS	Нет	2010	2010	Нет
Итера	Нет	Нет	Нет	IAS	Нет	Нет	Нет	Нет
Лукойл	2010	2010	РТС, ММВБ, Лондон	IAS	Нет	2010	2010	Да
Новатек	2010	2010	РТС	IAS	Да	2009	2009	Нет
Роснефть	2010	2010	РТС, ММВБ, Лондон	US GAAP	Да	2010	2010	Нет
Сургут-нефтегаз	2010	2010	РТС, ММВБ	IAS	Нет	Нет	2010	Нет
Татнефть	2010	2010	РТС, ММВБ, Лондон	PCBY US GAAP	Нет	2010	Нет	Нет
ТНК-ВР	2010	2010	РТС, ММВБ	IAS	Да	2010	Нет	Да
Транснефть	2010	2010	Нет	PCBY	--	Нет	Нет	Нет
Зарубеж-нефть	2010	Нет	Нет	PCBY	Нет	Нет	Нет	Нет
Сектор добычи руд металлов и полезных ископаемых								
Алроса	2010	2010	ММВБ	IAS	--	Нет	Нет	Нет
Евраз	Нет	2010	Нет	IAS	--	Нет	Нет	Нет
ММК	2010	2010	Лондон, ММВБ, РТС	IAS	--	2010	2010	Нет
Мечел	2010	2010	NYSE	IAS	--	Нет	Нет	Да
Металло-инвест	2010	2010	Нет	PCBY	--	Нет	Нет	Да
НЛМК	2010	2010	ММВБ, РТС, Лондон	US GAAP PCBY	--	2009	Нет	Нет
Норильский никель	2010	2010	ММВБ, РТС	IAS	--	2009	Нет	Да
Русал	2010	2010	ММВБ, РТС	IAS	--	2008	Нет	Да
Северсталь	2010	2010	ММВБ, РТС	IAS	--	Нет	Нет	Да

Однако за исключением этих базовых публикаций уровень освещения данных снижается. Лишь четыре из 11 производителей углеводородов опубликовали данные о запасах в соответствии со стандартами Системы управления углеводородными ресурсами (PRMS). Только семь из них в 2010 представили отчеты о корпоративной социальной ответственности (CSR), устойчивости или влиянии на окружающую среду на каком-либо языке. Не удивительно, что с большей вероятностью этого следовало ожидать от компаний, зарегистрированных в биржевых списках на территории Евросоюза или США. Только восемь компаний сообщили о результатах операций в третьих странах, и в их числе преимущественно оказались компании с более существенным объемом деятельности за рубежом.

Обзор наглядно демонстрирует, что корпоративная прозрачность тесно связана с международной конкурентоспособностью. Поэтому выход на мировые рынки представляет собой наиболее эффективный стимул для принятия современных практик по обеспечению прозрачности.

Зарубежные инвестиции

Обзор

Преимущественным стимулом для заинтересованности России в повышении прозрачности может являться необходимость защиты зарубежных инвестиций. Прозрачность имеет ключевое значение для компаний, заинтересованных в международном развитии. В частности, фирмы могут сталкиваться с существенными трудностями при поиске выходов на зарубежные рынки, если их финансовые отчеты и информация о ресурсах останутся непрозрачными.

Активная полемика вокруг коррупции в проектном финансировании также была подогрета известным российским антикоррупционным блогером Алексеем Навальным. По его заявлениям, государственные компании завышают расходы по сравнению с реальными затратами, позволяя разнице «оседать» в прибылях сетей теневых компаний. Зарубежные инвестиции также могут быть удобными инструментами для реализации такой практики. Российские добывающие корпорации имеют значительное растущее зарубежное присутствие в ряде видов деятельности, в том числе в добыче, транзитных перевозках, продаже продуктов нефтепереработки, распределении, финансировании и обработке. Дочерние предприятия российских сырьевых корпораций представлены не менее чем в 66 странах в мире. Полный перечень представлен в Таблице 2.

Сравнительно небольшое количество этих операций включает реальную добычу ископаемых. Среди них наиболее выдающейся является деятельность компании «Русал» по добыче бокситов, в особенности в Гвинее, Гайане и на Ямайке. «Евраз» также ведет активные разработки в Южной Африке и имеет небольшие доли на шахтах в Австралии, США и в других странах. Помимо разработки нефтяных месторождений «Лукойла» в Азербайджане и Казахстане, а также нефтяных операций «Алросы» в Анголе объемы добычи российскими компаниями углеводородов за пределами страны весьма невелики. Основная доля зарубежных инвестиций «Газпром нефти» и «Лукойла» направлена в нефтеперерабатывающий и распределительный сегменты отрасли.

Однако наибольшее значение имеет металло- и нефтепереработка. В частности, компании «Русал», «Северсталь» и «Евраз» имеют крупные металлургические заводы по всему миру. Среди наиболее значимых можно отметить активы, принадлежащие компании «Евраз» и «Северсталь» в США и Евросоюзе. Зарубежные холдинги газового гиганта «Газпром» включают важные газотранспортные сети в Евросоюзе, Центральной Азии и на Кавказе. Некоторые металлургические и горнодобывающие компании также имеют ряд торговых и распределительных подразделений в Европе. При этом, возможно, ключевую роль играют холдинговые компании и финансовые корпорации, которые есть практически у каждого крупного игрока российской сырьевой отрасли в Евросоюзе и на оффшорных территориях, таких как Каймановы острова, в том числе у контролируемых государством фирм, таких как «Газпром».

Все обсуждаемые компании пользуются услугами таких фирм для управления работой своих производственных филиалов и направления потоков наличных средств, полученных за рубежом. В большинстве случаев основная доля наличных средств фактически остается за границей и никогда не поступает в Россию. Более того, акции полностью частных компаний также принадлежат зарубежным

финансовым фирмам; например, компания «Евраз» официально зарегистрирована в Люксембурге и по документам вообще не является российской.

Таблица 2

Присутствие российских предприятий сырьевых отраслей в третьих странах

Компания	Сектор	Страны присутствия		
Алроса	добыча алмазов	Ангола	Бельгия	
Евраз	металлы и разработка месторождений	Канада Чешская Республика	Италия	США Южная Африка
Газпром	природный газ	Армения Беларусь Бельгия Болгария Эстония Финляндия Франция Греция Венгрия	Индия Италия Казахстан Кыргызстан Латвия Литва Молдова Польша Румыния	Сербия Словакия Швейцария Турция Украина Узбекистан Венесуэла Вьетнам
Газпром-Европа	природный газ (только торговля)	Германия		
Gazprom Operations and Trading Ltd.	природный газ (только торговля)	Великобритания		
Итера	природный газ	Армения	Грузия	США
Лукойл	нефть	Алжир Азербайджан Бельгия Болгария Канада Колумбия Кот-д'Ивуар	Египет Финляндия Гана Венгрия Иран Казахстан Литва	Румыния Саудовская Аравия Сербия Сингапур Украина США
Магнитогорский металлургический комбинат	металлы и разработка месторождений	Австралия	Турция	
Группа компаний «Мечел-Сталь»	металлы и разработка месторождений	Хорватия Казахстан	Литва Румыния	
Норильский никель	металлы и разработка месторождений	Австралия Бельгия Ботсвана	Канада Финляндия Южная Африка	Великобритания США
НЛМК	металлы и разработка месторождений	Бельгия Дания	Франция Италия	Украина Великобритания
Роснефть	нефть	Афганистан Грузия	Монголия Туркменистан	Украина Великобритания
Русал	металлы и разработка месторождений	Армения Австралия Китай Гвинея Гайана	Ирландия Ямайка Черногория Нигерия Румыния	Сербия Швеция Украина
Северсталь	металлы и разработка месторождений	Кипр Франция Ирландия	Италия Украина Великобритания	США
ВСМПО-АВИСМА (Ростехнологии)	металлы и разработка месторождений	Канада Франция Германия	Швеция Швейцария Великобритания	США
Зарубежнефть	нефть и газ	Ангола Босния	Ирак Казахстан	Вьетнам Туркменистан

Источник: S. Greene, *The Global Atlas of the Russian Extractive Industries* (Общий атлас российских сырьевых отраслей), (Москва: Московский центр Карнеги, 2008 г.).

Стратегия

Масштабы, структура и стратегическая ориентация деятельности российской сырьевой отрасли за рубежом существенно различается в разных компаниях. Однако общий анализ позволяет предположить, что российские добывающие корпорации осуществляют инвестиции за границу, преследуя одну из двух стратегических целей: либо создание и поддержание потоков наличных средств, либо диверсификация базисных активов владельцев, что, таким образом, является страховкой от политических рисков на родине. Такая стратегия во многом определяет структуру их холдингов. Выбор стратегии расширения присутствия компании за рубежом, в свою очередь, в значительной степени зависит от права собственности на внутреннем рынке, профиля управления корпорацией и сопутствующих политических рисков.

Таким образом, компании, контролируемые государством или фактически принадлежащие ему (такие как «Газпром» или «ВСМПО-АВИСМА»), а также частные компании, которые имеют достаточно устойчивое политическое положение для обеспечения защиты своих активов (такие как «Лукойл» или «Русал»), склонны придерживаться вышеописанной стратегии. Они развивают сети своих зарубежных холдингов с целью генерирования доходов, преимущественно за счет продажи добытых в России ресурсов потребителям на Западе. Затем этот доход возвращается непосредственно материнской компании в России. Это обусловлено как необходимостью обеспечивать значительные потоки ренты политическим покровителям и клиентам, так и стремлением увеличить прибыль, потерянную вследствие необходимости нередко поставлять сырье по субсидированным ценам на внутренний рынок.

Для компаний, у которых структура собственности менее устойчива и чьи владельцы вследствие этого сталкиваются с более высокими рисками утраты контроля над компанией, второй вариант стратегии является более привлекательным. Зарубежные операции проводятся для диверсификации активов и обеспечения политической страховки. Такая ситуация наиболее ярко выражена в секторе добычи руд металлов и полезных ископаемых, примером чего являются компании «Евраз» и «Северсталь». Такие компании активно расширились, до такой степени, что в ряде случаев более 50 % совокупного дохода холдинга генерировалось за пределами России. Однако зарубежные филиалы этих компаний часто не полностью интегрированы в их бизнес. Производственные процессы дочерних компаний традиционно осуществляются в оффшорных структурах, которые можно легко отделить от материнской компании. В результате этого, хотя зарубежные холдинги не обязательно полезны материнской компании с точки зрения стандартного бизнеса, они в высшей степени полезны владельцам компаний-учредителей, являясь спасательным планом на случай утраты ими своих российских активов.

Представление о прозрачности

Чтобы лучше оценить относительную прозрачность и непрозрачность в работе предприятий российской сырьевой отрасли, мы обратились к 42 экспертам в данной области с просьбой дать интервью. Однако на момент написания данного предварительного варианта документа было опрошено менее половины из них, поскольку многие отказались от интервью, мотивируя отказ либо деликатностью темы, либо ощущением тщетности попыток решения вопроса прозрачности в российской сырьевой отрасли. В число опрошенных на момент составления документа вошли три представителя НПО (неправительственные организации), три журналиста, семь научных исследователей и три представителя бизнес-сообщества (преимущественно аналитики инвестиционных банков); восемь из них были российскими специалистами, а четверо – иностранными. Все они, как минимум, ежемесячно профессионально изучают ситуацию в российских сырьевых отраслях.

Несмотря на то что опрос не был репрезентативным, его результаты являются знаковыми по широкому спектру направлений и тенденций. Более 80 % респондентов выразили убежденность в том, что уровень прозрачности в отрасли является умеренным или низким. Никто не считал его высоким. Более 70 % заявили о том, что соответствие российской сырьевой отрасли международным нормам прозрачности находится на среднем или низком уровне. Хотя 85 % респондентов периодически принимали участие в профессиональных обсуждениях вопроса прозрачности сырьевой отрасли в России, лишь двое сказали, что в ходе таких обсуждений затрагивались международные нормы прозрачности, такие как ИПДО, или зарубежное законодательство (например, Общепринятые принципы бухгалтерского учета США [U.S. FCPA] или закон

Додда-Франка). Менее 60 % опрошенных сообщили о своем участии в профессиональных обсуждениях работы российских сырьевых корпораций на территории третьих стран.

Как описано в Таблице 3, большинство респондентов указали, что получение доступа к необходимой им информации о добыче ресурсов как российскими, так и зарубежными компаниями, сопряжено с некоторыми трудностями, хотя и не чрезмерными. Очень немногие сообщили о возможности свободного доступа к такой информации. Согласно ответам респондентов, наибольшую трудность представляет собой получение доступа к информации о работе российских предприятий сырьевой отрасли на территории третьих стран, а наиболее доступной в этом отношении является информация о правительственном регулировании операций компаний на внутреннем рынке.

Таблица 3
Простота или трудности
доступа к информации

	Насколько вам просто или сложно получить доступ к необходимой информации о следующем...			
	Российские добывающие корпорации, расположенные на территории России	Иностранные добывающие корпорации, расположенные на территории России	Российские добывающие корпорации, расположенные на территории третьих стран	Правительственное регулирование в сырьевых отраслях в России
Просто	0,0 %	8,3 %	0,0 %	33,3 %
Существуют некоторые трудности	58,3 %	50,0 %	16,7 %	41,7 %
Очень сложно	16,7 %	16,7 %	58,3 %	0,0 %
Не имеет отношения к моей работе	8,3 %	8,3 %	8,3 %	8,3 %

Однако уровень сложности, сопровождающей получение доступа к информации, вряд ли определяет степень использования исследователями российских источников информации, что отражено в Таблице 4. Таким образом, несмотря на относительную простоту использования российских информационных ресурсов, менее половины респондентов сообщили о том, что регулярно обращаются в какое-либо правительственное ведомство, кроме Министерства экономического развития. В углеводородном секторе в число наиболее популярных объектов исследований входит ряд самых непрозрачных компаний, включая «Татнефть», «Роснефть» и «Башнефть». С другой стороны, сектор добычи руд металлов и полезных ископаемых пользуется сравнительно меньшей популярностью в плане запросов, как минимум, по результатам нашей заведомо нерепрезентативной выборки.

Таблица 4
Наиболее традиционные
источники информации

Российское правительство	Углеводородный сектор	Сектор добычи руд металлов и полезных ископаемых
Министерство экономического развития (58,3 %) Министерство энергетики (41,7 %) Министерство природных ресурсов (33,3 %) Региональные правительства (33,3 %) Министерство финансов (16,7 %)	Газпром» (66,7 %) «Лукойл» (58,3 %) «Татнефть» (58,3 %) ТНК-ВР (58,3 %) «Роснефть» (50,0 %) «Башнефть» (41,7 %) «Газпром нефть» (41,7 %) «Новатек» (41,7 %) «Транснефть» (33,3 %) «Сургутнефтегаз» (25 %) «Итера» (16,7 %)	«Норильский никель» (50 %) «Русал» (41,7 %) «Северсталь» (41,7 %) «Евраз» (16,7 %) «ММК» (16,7 %) «Мечел» (16,7 %) «НЛМК» (16,7 %) ВСМПО-АВИСМА (16,7 %) «Алроса» (8,3 %) «Металлоинвест» (8,3 %)

Респонденты небольшого опроса, проведенного в рамках данного доклада, сообщили, что в большинстве своем меры по обеспечению прозрачности, реализуемые российскими корпорациями сырьевой отрасли (и фактически российскими корпорациями в более широком плане), обычно не более чем формальности «для галочки». Это делается преимущественно для удовлетворения требований регуляторов финансового рынка. Данное утверждение особенно справедливо в отношении компаний, чьи акции котируются не на российских рынках, а также тех, которые осуществляют биржевые операции с облигациями за границей. В редких случаях российские корпорации могут добровольно присоединяться к международным инициативам, таким как

Глобальный договор о противодействии коррупции или Проект по обнародованию информации о CO₂ (Carbon Disclosure Project) (в последнем случае на сегодняшний день независимая газосырьевая компания «Новатек» является единственным участником от России).

Однако такие действия также, скорее, выглядят как шаги в рамках продвижения бренда руководителями корпораций, которые стремятся повысить привлекательность своих компаний в глазах международных инвесторов. Международные инициативы по повышению прозрачности, которые требуют более активного участия и имеют открытые результаты, такие как ИПДО, не привлекают внимание ни российских корпораций, ни правительства. Представители российских корпораций или правительственных учреждений никогда не присутствуют на международных конференциях в рамках ИПДО. При этом российское правительство не предприняло каких-либо шагов для стимулирования участия в таких инициативах или установления собственных стандартов для обеспечения прозрачности деятельности компаний с высокой гражданской ответственностью. Фактически правительство периодически препятствовало публикации того, что считало «стратегически важной информацией», в том числе данных о запасах и, как в ситуации с компанией «МРГ», контролирующей газопровод компании «Газпром», располагаемой пропускной способности.

Текущие дебаты

Было бы неверно утверждать, что имеют место настоящие дебаты – в политических кругах, СМИ, гражданском обществе и в прочих сферах – о прозрачности в российской сырьевой отрасли на сегодняшний день. Безусловно, ведется полемика о коррупции и прозрачности в целом, в особенности, в правительственных контрактах и закупках. Эти дискуссии затрагивают методы осуществления закупок государственными корпорациями, и наиболее активно эту тему освещает блогер Алексей Навальный. Хотя объектом этого национального диалога является компания «Газпром», в меньшей степени акцент делается на ее деятельности по добыче сырья и в большей на финансовых сделках компании и ее дочерних предприятий. Периодически звучат обвинения в недостаточной прозрачности процедур распределения прав на разведку месторождений и буровые работы в конкретных местах. И в их основе лежат предположения о том, что все сделки такого рода подразумевают сочетание политики и коррупции.

Связь с прозрачностью является не прямой и, что довольно любопытно, редко улавливается общественностью. Аналогичным образом, официальные заявления о коррупции и прозрачности часто не связаны между собой в обсуждениях на государственном уровне. Деятельность НПО в России остается весьма ограниченной. Независимые компании, регионы и государственные университеты пользуются большим политическим влиянием, чем НПО.

Важным аспектом в числе приоритетных направлений дебатов о прозрачности является загрязнение окружающей среды, обусловленное сырьевой деятельностью. Экологические организации сталкиваются с трудностями при получении достоверной информации о выбросах загрязняющих веществ в атмосферу или водоемы как от компаний, так и от правительства. Такие дебаты наиболее характерны для мест, где осуществляется добыча ископаемых, таких как тихоокеанское побережье острова Сахалин, некоторые промышленные районы вокруг озера Байкал или горнодобывающие районы на Урале или в Кузбассе. Однако обычно они не привлекают внимание всей страны. Стоит отметить, что такие обсуждения ведутся исключительно на внутригосударственном уровне. Кампании, реализуемые организацией «Гринпис», Всемирным фондом дикой природы и прочими экологическими группами в России, преимущественно ориентированы на сохранение российских ареалов обитания и дикой природы и не затрагивают проблемы мирового масштаба, такие как изменения климата.

Внутриотраслевые дебаты по этой теме затрагивают управление, нормативное регулирование и вопросы налогообложения. Респонденты данного опроса сообщили о том, что являлись свидетелями частых разговоров об ощущении произвола в налоговом режиме. Эти представители отрасли обычно воспринимают налоговую политику как препятствие для инвестиций в нефтедобычу и элемент, осложняющий существование независимых производителей газа, который при этом обеспечивает относительно широкий спектр средств стимулирования для сектора добычи руд металлов и полезных ископаемых. Существует также сильная обеспокоенность относительно того, что нефтяные компании не смогут реализовать поставленную правительством задачу использовать 95 % сопутствующего газа к 2014 году или наладить производство соответствующего европейским стандартам бензина и дизельного топлива для внутреннего рынка.

Энергетические компании также сталкиваются с необходимостью установки энергоемкого очистного и энергетического оборудования для переработки растущих объемов газоконденсата. Эти вопросы могут стать ключевыми аспектами дебатов о прозрачности. Респонденты, как и некоторые представители отрасли, обеспокоены тем, что эти правительственные вопросы могут стать поводом для роста коррупции, поскольку корпорации, имеющие политические связи, заключают неофициальные договоры с правительством, позволяющие им уклоняться от несостоятельных (или просто неудобных) формальных правил и нормативных требований. Такая обеспокоенность наиболее широко распространена среди небольших отечественных компаний.

Рекомендации по стратегии

Проблемы структурного характера

Всем желающим привлечь российские корпорации и государственные власти к решению вопросов прозрачности придется преодолеть ряд взаимосвязанных проблем структурного характера. Две из них являются традиционными для стран, ориентированных на экспорт своих ресурсов. Первая из них – недостаток прозрачности в вопросах распределения контрактов и выдачи лицензий, а вторая – несоответствие временных интервалов и структур стимулирования. И, наконец, компании зачастую убеждены, что сохранение секретности является более эффективным решением с экономической точки зрения, нежели прозрачность.

Кроме того, отношения между российскими корпорациями и правительством представляют собой ряд трудностей, связанных с вопросами собственности и управления. Лица, номинально контролирующие активы российских предприятий сырьевой отрасли, фактически не являются их владельцами. Правительство в значительной степени контролирует их работу, несмотря на частный характер собственности. Точнее номинальные владельцы пользуются временным правом аренды, которое позволяет им получать ренту, пока государство считает нужным разрешать им пользоваться этим правом. При этом такая организация обеспечивает ряд стимулов для каждой из сторон. Контролирующее лицо или арендатор автоматически принимает правила игры, согласно которым он может быть в любое время лишен своих активов (обычно в обмен на нечто, хотя стоимость сделки не гарантируется). Поэтому при такой организации поощряются действия арендатора, направленные на уменьшение его уязвимости и повышение защищенности.

Можно сделать четыре важных замечания по текущему состоянию дебатов о прозрачности в России:

- За счет создания условий, основанных на неопределенности, в которых роль институтов слаба, а правила изменчивы, поощряется сокрытие информации субъектами на всех уровнях. Публично освещаемая информация часто может быть использована для ослабления чьей-либо власти над активами, создающими ренту. Поэтому традиционные аргументы, которые помогают западным корпорациям оценить важность прозрачности, наталкиваются на высокие преграды в России. Данная закономерность применима не только к корпорациям, но и к государству в целом.
- Международное расширение российских корпораций зачастую осуществляется контролирующими их лицами с целью формирования страховки от лишения права собственности. Они часто инвестируют средства за границу, чтобы смягчить для себя последствия возможного лишения своего российского бизнеса. Конфиденциальность и секретность играют ключевую роль в обеспечении ценности этого «страхового полиса», поскольку это упрощает процесс сохранения независимости зарубежных холдингов от российских компаний.
- Целостность данной системы обеспечивается за счет извлечения и перераспределения ренты. Поскольку корпорации не уверены в незыблемости своего права собственности и заинтересованы в извлечении краткосрочной прибыли в максимальном объеме, они извлекают ренту из «принадлежащих» им активов и перераспределяют прибыль между своими политическими покровителями и клиентами в качестве компенсации за право владения активами. Такая форма организации является взаимовыгодной как для лиц, контролирующих корпорации, так и для политических руководителей. Обе стороны пострадают в случае обнаружения размеров поступлений ренты.

- Описанные выше отношения вынуждают контролеров корпораций стремиться избегать рисков. Понимая важную роль, которую государство отводит добывающим предприятиям, ни одна корпорация не стремится официально считаться лидером в плане повышения прозрачности отрасли. Глобальное управление и инициативы гражданского общества преимущественно считаются российским правительством подозрительными.

Существует ряд ключевых отличий между российскими добывающими корпорациями и их коллегами в западных странах и на развивающихся рынках, и все они сводятся к проблемам права собственности и контроля. Многие также касаются временных рамок, рассчитываемых по усмотрению контролеров корпораций. Здесь можно отметить три наиболее актуальных фактора:

- Вследствие неустойчивой структуры собственности российские корпорации сталкиваются с трудностями в плане участия в долгосрочных стратегиях и инвестиционных программах. Приоритетная роль отводится максимальному увеличению ренты в короткие сроки.
- Хотя присутствие многих российских сырьевых корпораций на российском и международных финансовых рынках является вторичным на фоне их присутствия на российском «политическом рынке», нельзя усомниться в том, что они являются частью мирового рынка в плане контроля над корпорациями. Российское правительство не одобрит приобретение крупной российской фирмы иностранным покупателем. При наличии такого риска или, если участие на международных рынках капитала будет иным образом угрожать политическому положению компании (например, требуя излишней прозрачности), данная компания, скорее, будет исключена из биржевых списков.
- Роль мелких акционеров в управлении компаниями остается незначительной. Обычно они не в состоянии лоббировать даже свои основные интересы, такие как дивиденды.

Заключение и рекомендации

Описанные выше проблемы структурного характера не являются непреодолимыми. Мы предлагаем пять ключевых рекомендаций для тех, кто заинтересован во включении России в дебаты о повышении прозрачности. Они перечислены далее в порядке значимости для основных российских игроков в данной сфере (промышленная и политическая элита).

- *Рекомендация 1.* Придать приоритетное значение гражданской ответственности предприятий, что должно стать стимулом к соблюдению легитимности как для отрасли, так и для правительства. В частности проблема законности возникла в ходе выборов в декабре 2011 года. Ряд крупнейших сырьевых корпораций России стремятся стать мировыми лидерами в своих отраслях, а некоторые уже являются таковыми. Необходимо стимулировать их играть более активную роль в мировых промышленных организациях. Даже если эти организации на сегодняшний день не считаются примерными, с точки зрения сторонников прозрачности, они принимают участие во внутренних и внешних дебатах на международном уровне. В большинстве своем российские компании не знают об этих дебатах и не имеют опыта участия в них. Это было бы маленьким шагом, но в правильном направлении – в сторону повышения роли легитимности деятельности сырьевой отрасли в глазах общественности. А когда практики обеспечения прозрачности станут доминирующими, это во многих случаях будет достигнуто за счет посредничества промышленных групп; таким образом, чем быстрее российские корпорации научатся спокойно реагировать на рекомендации от таких групп, тем более восприимчивы они будут к руководству в вопросах прозрачности. Кроме того, гражданская ответственность промышленных предприятий не может формироваться без участия региональных властей. Как ни странно, администрации регионов могли бы оказывать большее влияние на федеральное правительство, чем любая гипотетическая организация гражданского общества.
- *Рекомендация 2.* Акцент на финансовых рынках. Хотя частные компании могут иногда препятствовать решению определенных вопросов, связанных с инвесторами или органами регулирования торговли, отрасль в целом не может противостоять всем нормам. Укрепление международных стандартов отчетности или введение требований, таких как перечисленные в законе Додда-Франка, могло бы стать наиболее эффективным методом достижения поставленной цели. Однако приведенная

здесь рекомендация не предполагает участия российских сырьевых корпораций, которые будут явно определять политику в данной области. Предпочтительнее со стороны реформаторов было бы стремиться привлечь участников российского финансового рынка. В частности, следует стимулировать внедрение передовой практики Нью-Йоркской или Лондонской фондовой биржи в работе новой организации, сформированной на базе союза двух крупных российских фондовых бирж: РТС и ММВБ, в особенности, если планы создания международного финансового центра в Москве являются серьезными. Также можно и следует добиваться участия российских инвестиционных банков, финансовых консультантов и аудиторов.

- *Рекомендация 3.* Акцент на внутренней конкурентоспособности. Отечественным российским компаниям необходимо понять, что крупные международные компании постепенно повышали уровни прозрачности для повышения конкурентоспособности. В частности, более высокая степень прозрачности позволяет компаниям адекватно оценивать активы (в том числе инвестиции, ресурсы, социальные и экологические расходы и пр.). В свою очередь, это повышает кредитоспособность компаний. Кроме того, прозрачность в вопросах распределения газотранспортных мощностей могла бы повысить конкурентоспособность отрасли в целом. Например, уровни потерь газа могли бы снизиться в контексте прозрачного и ориентированного на нужды рынка распределения мощностей. Более высокий уровень корпоративной прозрачности также облегчил бы для правительства процесс выхода на международную арену.
- *Рекомендация 4.* Акцент на международной конкурентоспособности. Процесс либерализации рынка Евросоюза потребует высокого уровня прозрачности газовой отрасли. В свою очередь, соответствующие меры скажутся на компаниях из стран, не являющихся членами ЕС, где не была проведена либерализация рынков. В таких условиях компания «Газпром» должна проявлять большую заинтересованность в формировании более совершенной структуры рынка для отечественных производителей, чтобы смягчить действие взаимных ограничительных норм, которые могут быть применены Европейскими регламентирующими органами против основного российского производителя газа. Кроме того, структура рынка Евросоюза расширяется за счет Договора об энергетическом сообществе с рядом стран бывшего Советского Союза, в частности с Украиной. Такая ситуация не может не коснуться российских компаний. Например, в 2010 году венгерский регулирующий орган не позволил российскому производителю нефти, компании «Сургутнефтегаз», получить контроль над активами венгерской компании МОЛ вследствие непрозрачности российской организации. Аналогичным образом, требования к большей прозрачности трейдеров, большинство из которых находятся на территории Евросоюза, должны будут начаться и закончиться в Европе. Если Европе удастся добиться успеха в реализации этих инициатив, это создаст кривую обучаемости для корпораций во всем мире, в том числе и в России, с дальнейшим процессом адаптации. Но российские корпорации и правительственные органы не смогут принять участие в этом процессе, пока не станет очевидным, что он полностью реализован в Европе.
- *Рекомендация 5.* Делиться знаниями и способствовать укреплению взаимодействия между представителями гражданских и корпоративных структур стран, ориентированных на экспорт ресурсов. Безусловно, важно иметь представление о передовых практиках других стран и оценивать, каким образом прозрачность может способствовать развитию конкурирующей экономики. Очевидно, что для этого потребуется время. В частности в России высок интерес к информации о передовой практике на региональном уровне, однако он практически не отмечается на уровне государства.



Revenue Watch Institute
1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Телефон: 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org

The Transparency and Accountability Initiative
c/o the Open Society Foundation
Cambridge House, 4th fl, 100 Cambridge Grove
London W6 0LE, United Kingdom
+44 (0)207 031 0200
contact@transparency-initiative.org