

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1

# КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

## ВВЕДЕНИЕ

Создание более благоприятного инвестиционного климата в России является краеугольным камнем долгосрочной стратегии развития страны, представленной в мае 2000 г. правительству Центром стратегических исследований (так называемый План Грефа). Основное внимание в Плане Грефа, как и во множестве публикаций в средствах массовой информации, уделяется проблеме защиты прав собственности как коренной предпосылки улучшения инвестиционного климата в России.

---

*Автор Специального доклада — Карстен Спренгер, стажер Российско-европейского центра экономической политики.*

*Настоящий Специальный доклад является частью монографии по вопросам собственности и управления в российской промышленности, написанной в период стажировки в Управлении Главного экономиста ЕБРР и в РЕЦЭП в Москве. Автор выражает признательность Фонду Роберта Боша за предоставление гранта, который облегчил проведение данного исследования.*

*Комментарии просьба направлять автору по адресу:  
sprenger@angelfire.com.*

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

В результате осуществления программы массовой приватизации 1992–1994 гг. в российских компаниях доминирующую роль стали играть «инсайдеры». Большую часть акций получили работники и административный персонал, а реальный контроль, как правило, приобрела администрация. Обследование предприятий, проведенное в 1999 г. и опубликованное в издании «Russian Economic Barometer», показало, что доля работников компаний среди держателей их акций снизилась, но все еще находится на достаточно высоком уровне — в среднем 46%, тогда как государству и внешним собственникам принадлежит соответственно 7 и 42% акций<sup>1</sup>.

Менеджеры являются наиболее влиятельной категорией корпоративных собственников в России. Это обусловлено не только той долей акций, которая находится в их собственности (около 15%), но и слабостью правовой базы, что позволяет администрации управлять деятельностью компаний по своей воле, не опасаясь санкций со стороны правоохранительных органов или других акционеров. В общем эта ситуация является для компаний неблагоприятной, поскольку, если менеджерам принадлежит менее 100% акций и если их действия находятся под слабым контролем, они, как правило, оказывают предпочтение повышению своих собственных доходов, а не выплате дивидендов.

Суть дела здесь состоит в том, что директора способны видеть лишь краткосрочную перспективу и в итоге на первое место выдвигают не долгосрочную реструктуризацию, а извлечение быстрой прибыли для себя; доходы от будущей реструктуризации они рассматривают как нечто неопределенное и потому предпочитают им немедленное извлечение прибыли путем сомнительных сделок с активами компании. Имея такого рода прибыль лично для себя, представители администрации, как правило, выступают резко против любого дальнейшего перераспределения акций в пользу более эффективных и активных акционеров. Противодействуя такому перераспределению, менеджеры сводят к минимуму риск оказаться не у дел: то, насколько прочно укрепился на своих должностях директорат, явствует из данных о сменяемости руководящего персонала компаний в России<sup>2</sup>.

Есть и другая сторона проблемы — связи административного персонала с держателями крупных пакетов акций, как это имеет место в крупных нефтяных компаниях. В этих случаях совместное влияние управленцев и держателей таких пакетов часто используется для того, чтобы изъять акции у мелких владельцев.

Наиболее типичные внешние собственники — инвестиционные фонды и банки — играют в России, как выясняется, незначительную роль в корпоративном управлении. Такое ненормальное положение с корпоративным контролем, порожденное характером процесса приватизации и поощряемое правовой и политической ситуацией, грозит ныне стабилизироваться в качестве единственной модели корпоративного управления. Термин «корпоративное управление» используется здесь в широком смысле, под ним понимается «вся система механизмов поощрения, санкций, координации и разрешения конфликтов, используемых с целью соблюдения и урегулирования экономических интересов акционеров, кредиторов, менеджеров и наемных работников»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. [18] в списке использованной литературы, помещенном с конце настоящего Специального доклада.

<sup>2</sup> См.: [12].

<sup>3</sup> См.: [14].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

В настоящем Специальном докладе мы покажем, каким образом российские механизмы корпоративного управления затрагивают интересы кредиторов, владельцев мелких пакетов акций и держателей стратегических крупных пакетов акций. Мы рассмотрим различные формы нарушения прав акционеров, дадим обзор правовых основ корпоративного управления

и подробнее коснемся роли государственных и правоохранительных институтов.

Наличие огромных проблем в области юридической защиты прав акционеров и кредиторов способно привести к появлению модели корпоративного управления, ориентированной на стратегических инвесторов и финансово-промышленные группы и ограничивающей масштабы дисперсии собственности и связанного с этим финансирования. Проблемы в области корпоративного управления в России чаще всего проявляются в более крупных компаниях, и конфликты при этом обычно возникают между мелкими акционерами и держателями контрольных пакетов акций. Это означает, что при рассмотрении проблем корпоративного управления в России мы должны отойти от классических вопросов взаимоотношений между акционерами и менеджерами. Держатели контрольного пакета акций компании могут управлять принятием решений в ней либо через большинство голосов на общем собрании акционеров, либо через лиц, назначаемых ими на руководящие посты в компании. При этом ущемленной стороной оказываются мелкие акционеры. Поэтому, рассматривая юридические и практические пути влияния на корпоративную политику, мы особое внимание уделяем положению мелких акционеров.

Картина будет неполной без упоминания о социальных и культурных традициях, влияющих на поведение управленческого персонала и работников и на восприятие продолжающихся процессов перераспределения собственности в России. В последних двух разделах мы даем набросок возможной модели корпоративного управления в России, а в заключении — некоторые рекомендации относительно возможных вариантов стратегии и комментарии к Плану Грефа.

### СПОСОБЫ НАРУШЕНИЯ ПРАВ АКЦИОНЕРОВ

Владелец акций компании обладает имущественными правами, правами на получение дохода (выплата дивидендов) и правами контроля. На многих приватизированных предприятиях в России этими правами грубо пренебрегали путем проведения со стороны администрации своекорыстных сделок, «разводнения» капитала посредством дополнительной эмиссии акций, исключения внешних акционеров из совета директоров и даже недопущения их на общие собрания акционеров. Наиболее вопиющие нарушения прав акционеров и корпоративного права, такие, как манипулирование списками акционеров и голосами на общих собраниях акционеров были отмечены в период 1993–1996 гг.<sup>1</sup>, когда еще отсутствовали основополагающие юридические нормы корпоративного управления и функционирования рынка капиталов.

Наиболее известны следующие методы нарушения прав акционеров:

- *Увод активов или установление трансфертных цен.* В первом случае активы компании переводятся в принадлежащие администрации холдинги или дочерние фирмы. После изъятия активов компания, погрязшая в долгах,

---

<sup>1</sup> См.: [23].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

становится банкротом. При установлении трансфертных цен прибыль от продаж передается из дочерней компании в контролируемый административной холдинг путем продажи выпущенной продукции холдингу по искусственно заниженным ценам или же путем приобретения дочерней компанией исходных материалов у холдинга по искусственно завышенным ценам.

На многих российских предприятиях основная компания (производственное предприятие) находится в окружении отечественных или оффшорных фирм, созданных менеджерами или их партнерами с целью увода прибылей<sup>1</sup>.

- **«Разводнение» капитала путем дополнительной эмиссии акций.** Случаи выпуска новых акций встречались вплоть до последнего времени, особенно наглядны примеры некоторых крупных нефтяных компаний, таких, как «ЮКОС», «Сиданко» и «Сибнефть». Вновь выпущенные акции или конвертируемые облигации на льготных условиях передавались управленцам, аффилированным компаниям, принадлежащим управленческому персоналу, или работникам с целью «разбавления» пакетов акций сторонних акционеров, причем иногда такие пакеты оказывались в итоге меньше «блокирующего уровня» в 25%. Как правило, нарушение прав мелких акционеров чаще всего имело место в отраслях по добыче природных ресурсов (нефти, газа и металлов). Обмен акций при образовании холдинговых компаний часто проводился на сомнительных условиях.
- **Задержки выплаты дивидендов.** Зачастую дивиденды не выплачиваются, а взамен предлагаются непрозрачные инвестиционные программы. Обещанные дивиденды часто выплачиваются с большим опозданием, при этом используется эффект инфляции и девальвации рубля<sup>2</sup>.
- **Дезинформация и прямой обман.** К этой категории относится целый ряд уловок, посредством которых мелкие инвесторы отсекаются от важной информации. В исследовании фирмы «Troika Dialog» приводится исчерпывающий список таких приемов: «ограничение доступа на собрания акционеров; недопущение внешних инвесторов в состав совета директоров; неизвещение акционеров о важных событиях в жизни корпорации; нарушения процедуры голосования; недостоверная или вводящая в заблуждение информация в проспектах эмиссии акций; создание помех со стороны специализированных регистраторов и депозитариев; нарушение правил проведения общих собраний; внесение в устав компании положений, нарушающих принцип равноправия акционеров; несоблюдение законодательства, регулирующего эмиссию акций; нарушение установленных условий приобретения акций у компании; несвоевременное и неполное информирование об операциях и планах компании»<sup>3</sup>.
- **«Враждебное» банкротство.** Установленный законом очень низкий порог банкротства и другие лазейки в законе «О несостоятельности (банкротстве)» (см. далее) могут использоваться недружественным кредитором или внешним управляющим, лояльным по отношению к конкуренту, с тем чтобы

---

<sup>1</sup> См.: [13].

<sup>2</sup> См.: [28].

<sup>3</sup> См.: [27]. С. 11.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

взять под контроль имущество компании и избавиться от прежних владельцев<sup>1</sup>. Для того чтобы начать процедуру банкротства, могут использоваться неоплаченные счета за электроэнергию или недоимки по налогам, а также просроченные долговые обязательства.

Следует отметить, что эти проблемы корпоративного управления характерны главным образом для крупных компаний, где владение акциями и управление компанией разделены.

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И РЕГУЛИРОВАНИЕ

Законодательную базу корпоративного управления в России составляют прежде всего три закона: федеральный закон «Об акционерных обществах» (или закон об акционерных обществах; вступил в силу с 1 января 1996 г.), федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (или закон о рынке ценных бумаг; вступил в силу с 25 апреля 1996 г.) и самый последний — федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (или закон о защите прав инвесторов; вступил в силу с 11 марта 1999 г.).

Закон об акционерных обществах устанавливает двухъярусную структуру корпоративного управления, состоящую из Правления и Совета директоров. Однако наличие Правления не является обязательным условием, оно может быть заменено другим, менее официальным, органом. Закон обеспечивает — при условии его соблюдения — достаточную правовую базу для эффективного корпоративного контроля<sup>2</sup>.

Закон об акционерных обществах позволяет меньшинству в Совете директоров блокировать определенные действия, если они противоречат их интересам. Внесение изменений в устав АО, изменение величины уставного капитала и осуществление крупных сделок<sup>3</sup> нуждаются в одобрении большинством в три четверти голосов. Для проведения сделок, затрагивающих интересы определенных групп<sup>4</sup>, необходимо заручиться одобрением со стороны большинства акционеров, не являющихся заинтересованной стороной в отношении конкретной сделки. Проблема состоит в том, что в типичном случае увода активов средства переводятся аффилированному лицу в обход

---

<sup>1</sup> См.: [36].

<sup>2</sup> См.: [24].

<sup>3</sup> «Крупные сделки» суть сделки, предметом которых является имущество стоимостью более 25% балансовой стоимости активов АО или размещение новых акций, составляющих более 25% ранее размещенных акций. Сделки, предметом которых является имущество стоимостью от 25 до 50% балансовой стоимости активов, должны быть одобрены единогласным решением Совета директоров. Действенность этой нормы снижается большой степенью свободы в оценке балансовой стоимости активов, допустимой по российским стандартам бухгалтерского учета и отчетности (см.: [27]).

<sup>4</sup> Заинтересованные стороны суть акционеры, владеющие не менее чем 20% голосующих акций компании, а также члены Совета директоров, иные должностные лица компании и их аффилированные лица.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

«права вето». Доказать наличие связей такого лица с заинтересованной стороной сложно, особенно если аффилированная компания зарегистрирована за границей<sup>1</sup>.

Проект закона об аффилированных лицах, где дается их определение, а компании обязуются раскрывать информацию по ним, в настоящее время проходит обсуждение в Государственной Думе (нижней палате парламента) и, возможно, будет принят осенью 2000 г. Дополнения к закону об акционерных обществах, подготовленные для второго чтения в Думе, предусматривают дополнительную защиту от «разводнения» капитала и более пристальный контроль со стороны акционеров за деятельностью управляющих органов, особенно в отношении крупных сделок и сделок с участием заинтересованных сторон<sup>2</sup>.

Закон об акционерных обществах определяет процедуры голосования на общих собраниях, в частности, кумулятивное голосование для компаний с числом акционеров более тысячи. Согласно этому механизму, каждый акционер получает количество голосов, рассчитываемое путем умножения количества его акций на количество подлежащих избранию членов совета директоров. Мелкие акционеры могут объединять свои голоса в пользу одного кандидата, чтобы получить хотя бы одно место в совете. Однако, начиная с 1994 г.<sup>3</sup> при проведении собраний акционеров эта норма не соблюдается<sup>4</sup>.

Закон об акционерных обществах предусматривает также проведение независимого аудита финансовой отчетности. В компаниях с числом акционеров более пяти сот, реестр акционеров должен вестись независимым регистратором.

Закон об акционерных обществах и закон о защите инвесторов содержат положения против «размывания» уставного капитала; принятое Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг<sup>5</sup> постановление о стандартах эмиссии акций способствовало дальнейшему улучшению ситуации в этой области. Акции должны выпускаться по рыночным ценам, а закрытое размещение акций должно осуществляться с одобрения двух третей акционеров. Однако неэффективность правоприменительных механизмов и возможность оплаты вновь выпущенных акций натурой (такими долговыми обязательствами, как простые векселя) все еще создают возможности «вымывания» мелких акционеров<sup>6</sup>.

Закон об акционерных обществах не устанавливает сроков выплаты объявленных дивидендов.

Закон о рынке ценных бумаг нацелен на то, чтобы облегчить акционерам возможность ухода с рынка. Закон устанавливает правила для брокеров, доверительных управляющих и регистраторов. Однако независимость многих регистраторов все еще остается проблематичной: некоторые регистраторы участвуют в «разводнении» акций или же отказывались регистрировать законные сделки с акциями<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: [29].

<sup>2</sup> См.: [30].

<sup>3</sup> Когда единственным нормативно-правовым актом по этому вопросу был президентский указ.

<sup>4</sup> См.: [5], [29].

<sup>5</sup> Относительно Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) см. далее.

<sup>6</sup> См.: [129].

<sup>7</sup> См.: [27].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Правила, принятые Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, обязывают компании представлять в Комиссию финансовую информацию (квартальный отчет, включая бухгалтерский баланс и счет прибылей и убытков), а также сведения о существенных фактах деятельности компании (например, об изменениях в списке лиц, входящих в ее органы управления, в размере ее акционерного капитала, в списке ее акционеров и в доле ее участия в капитале других компаний).

Однако российский закон об акционерных обществах все еще не в состоянии справиться с контролем инсайдеров (администрации и работников предприятий) над финансовыми потоками и не может адекватно решить проблему трансфертных цен и увода активов. Средством правовой защиты могло бы быть включение в Гражданский и Уголовный кодексы положений о санкциях против злоупотреблений административного персонала, совершаемых в корыстных целях. Это потребует также более детальной проработки положений относительно личной ответственности менеджеров в законе об акционерных обществах<sup>1</sup>.

Основная процедура, посредством которой кредиторы могут защитить свои законные права, — это банкротство. До принятия нового федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (закон о банкротстве; вступил в силу с марта 1998 г.<sup>2</sup>) весьма незначительное количество предприятий были объявлены банкротами, несмотря на широкую распространенность проблем, связанных с неплатежами. Новый закон впадает в другую крайность, весьма существенным образом облегчая для любых кредиторов возможность инициировать процесс банкротства, — относительно небольшая задолженность, когда срок выплаты просрочен более чем на три месяца, является достаточным основанием для начала процедуры банкротства. После того как временный управляющий соберет на собрании кредиторов информацию об их претензиях, судья арбитражного суда назначает внешнего управляющего или принимает решение о ликвидации данной компании<sup>3</sup>. Обязанности внешнего управляющего детально не определены, и процедуру банкротства после ее начала невозможно остановить, даже выплатив задолженность. Имущество компании не обязательно должно быть продано на открытых торгах<sup>4</sup>.

Особую категорию составляют так называемые унитарные компании. Это предприятия, которые полностью находятся в собственности государственных (федеральных или муниципальных) властей; они избежали приватизации либо в силу низкой ликвидности своих фондов, либо из-за принадлежности к военно-промышленному комплексу. Единственная правовая основа для управления унитарными предприятиями — это ряд статей Гражданского кодекса самого общего содержания<sup>5</sup>. Четкой процедуры назначения менеджеров или директоров не существует; менеджеры пользуются почти неограниченными правами в вопросах распоряжения

---

<sup>1</sup> См.: [21].

<sup>2</sup> Первый закон о банкротстве был принят в 1992 г.

<sup>3</sup> См.: [20].

<sup>4</sup> См.: [36].

<sup>5</sup> *Обещанного закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях так до сих пор и нет; если же юридический статус этих предприятий будет изменен, и они станут акционерными обществами, единственным владельцем акций которых является государство, то этот закон окажется излишним.*

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

собственностью и безоговорочным контролем над финансовыми потоками унитарных предприятий<sup>1</sup>, но не несут персональной ответственности за результаты своей работы. Стоит ли говорить, что такая шаткая правовая база благоприятствует своекорыстным манипуляциям управленческого состава и сокрытию им информации о деятельности предприятия.

Помимо унитарных компаний для проведения незаконных коммерческих сделок часто используются и учреждения, отвечающие за осуществление некоммерческих функций государства.

### ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Механизмы применения вышеупомянутых законов играют особо важную роль для мелких акционеров, и тот факт, что нарушение прав акционеров является все еще широко распространенным явлением, доказывает, что правоприменение остается несовершенным. В этих условиях рынки капитала, устойчивая банковская система, рынок труда менеджеров и законы об акционерных обществах, банкротстве и антимонопольное законодательство не могут развиваться или же выполнять дисциплинирующую функцию, которую они призваны исполнять.

Недостаточность правовой защиты в России часто вызывает критику, но в данном разделе мы попытаемся подробнее рассмотреть действие законов об акционерных обществах и о банкротстве на примере работы арбитражных судов и Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг как основных регуляторов рынка.

Акционеры могут попытаться защитить свои права в арбитражных судах<sup>2</sup>. Согласно закону об акционерных обществах, акционеры могут подавать иски в следующих ситуациях<sup>3</sup>:

- в порядке апелляции на решения общего собрания или других исполнительных органов компании;
- чтобы обязать акционерное общество выкупить свои акции у акционера, если последний не проголосовал за реорганизацию, крупную сделку или внесение в устав акционерного общества поправок, ограничивающих права акционеров;
- чтобы потребовать возмещения за ущерб, нанесенный компании деятельностью ее высших должностных лиц или контролирующей компанией;
- чтобы потребовать от акционерного общества выплаты дивидендов, если решение о такой выплате принято на общем собрании;

---

<sup>1</sup> Например, не проводится регулярный аудит.

<sup>2</sup> Существует проблема дуализма законодательства: если истец — физическое, а не юридическое лицо, дело слушается в суде первой инстанции, а не в арбитражном суде. Это приводит к коллизии юрисдикций (см.: [19]).

<sup>3</sup> В некоторых ситуациях для подачи иска необходимо владение неким минимальным процентом акций.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

- чтобы потребовать признания недействительными крупных сделок, проведенных с нарушением предписанных процедур;
- чтобы потребовать признания недействительными сделок с заинтересованными сторонами;
- в случае нарушения права акционеров на получение информации<sup>1</sup>.

Основными проблемами являются недостаток опыта интерпретации закона и отсутствие разъяснений со стороны вышестоящих судебных органов, которые могли бы способствовать сокращению числа необоснованных решений, принимаемых судами низшей инстанции, и помогли бы противостоять коррупции и нажиму со стороны региональных и местных властей<sup>2</sup>. Практически неизвестны случаи предъявления исков компаниям о перепродаже акций или о возмещении убытков (пп. 2 и 3 приведенного выше списка); отчасти это вызвано пассивностью акционеров<sup>3</sup>, а отчасти — тем обстоятельством, что сложно представить доказательства незаконного поведения менеджеров или отличить обоснованные действия от неоправданно рискованных либо незаконных шагов.

Более того, некоторые носящие внешне позитивный характер судебные решения следует трактовать как наносящие удар по правам акционеров. Например, суды иногда выносили положительные решения по искам на решения общих собраний при нарушении процедуры их проведения, если подавшие иски акционеры все равно не могли оказать существенного влияния на результаты голосования и не несли убытков. Это может сделать процедуры созыва и проведения общих собраний совершенно необязательными<sup>4</sup>.

Обеспечение правовой защиты затрудняется рядом практических проблем: зачастую бывает сложно получить документальные свидетельства для подачи иска, для обеспечения права акционера продать его акции компании (п. 2 приведенного выше списка) необходим независимый механизм оценки, который обеспечил бы справедливую цену выкупа, что пока недостижимо<sup>5</sup>, а у судов зачастую нет необходимых средств, чтобы добиться выполнения своих постановлений<sup>6</sup>.

Главным регулирующим органом в этой сфере является Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг. Она обладает значительными властными полномочиями, но в ее распоряжении недостаточно средств правовой и административной защиты. Основной задачей комиссии является установление стандартов и выдача лицензий для проведения операций на профессиональном рынке и для выпуска акций. Обращение комиссии в суд может быть связано со значительными затратами денежных средств и времени<sup>7</sup>.

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг может отказать в регистрации выпусков акций и конвертируемых ценных бумаг, если представленная в проспекте эмиссии информация является неполной или недостоверной. Кроме того, комиссия

---

<sup>1</sup> См.: [19].

<sup>2</sup> См.: [21].

<sup>3</sup> См.: [19].

<sup>4</sup> См.: [19].

<sup>5</sup> См.: [21].

<sup>6</sup> См.: [12].

<sup>7</sup> См.: [27].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

обязана зарегистрировать отчет компании об итогах выпуска акций, и это стало эффективным средством в борьбе против «разводнения» акционерного капитала<sup>1</sup>. Если нарушения были выявлены после регистрации отчета, выпуск акций может быть объявлен недействительным только по решению суда.

Закон о защите прав инвесторов содействовал улучшению правовой защиты по нескольким направлениям. Важнее всего то, что он дал Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг полномочия налагать штрафы и санкции за несоблюдение требований закона, например, за непредставление компанией необходимой информации по финансовым вопросам<sup>2</sup>. Тем не менее требование о предоставлении полной и достоверной информации все еще слабо подкреплено реальными правовыми механизмами<sup>3</sup>. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг получила также право подавать коллективные иски в случаях, когда были нарушены права отдельных акционеров или государства.

Помимо обеспечения соблюдения закона со стороны государства, улучшению корпоративного управления также может способствовать принятие на себя определенных обязательств предприятиями и саморегулируемыми организациями. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг разрабатывает ныне проект Типовой Хартии корпоративного управления, работу над которым предполагается завершить в 2001 г. Хартия не будет иметь обязательной силы, но компании, которые хотели бы привлечь внешний капитал, будут заинтересованы в соблюдении ее рекомендаций, с тем чтобы убедить рынок в добросовестности принятой у них практики корпоративного управления<sup>4</sup>.

Еще одним позитивным фактом является создание в октябре 1999 г. Координационного центра по защите прав и законных интересов инвесторов. Среди основных задач этой организации, созданной самими инвесторами, — предотвращение нарушений прав инвесторов, координация акций защитного характера, повышение степени прозрачности рынка и подготовка предложений по совершенствованию корпоративного законодательства<sup>5</sup>.

Как указывалось выше, закон о банкротстве предоставляет огромную власть судьям арбитражных судов и устанавливает очень низкий порог банкротства. Это дало инсайдерам или конкурентам возможность инициировать процесс банкротства жизнеспособных компаний с целью получить в свое распоряжение реальные активы путем приобретения статуса управляющего имуществом несостоятельного должника<sup>6</sup> и сделало всю процедуру банкротства уязвимой для носящих политический характер притязаний со стороны региональных властей<sup>7</sup>.

В целом, налицо широкое расхождение между относительно прогрессивным корпоративным законодательством и фактической структурой собственности<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: [35].

<sup>2</sup> См.: [27].

<sup>3</sup> См.: [35].

<sup>4</sup> См.: [25].

<sup>5</sup> См.: [30].

<sup>6</sup> См.: [28].

<sup>7</sup> См.: [20].

<sup>8</sup> См.: [35].

## КРИТЕРИИ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Имеется целый ряд положительных примеров того, как компании стремились соблюдать права акционеров, движимые, вероятно, необходимостью привлечения внешнего финансирования. Компании создавали отделы по работе с инвесторами или вводили в действие хартии корпоративного управления.

В работе Уиллера<sup>1</sup> исследуется готовность компаний соблюдать права акционеров. Помимо анализа правовой базы, здесь можно найти данные о проводимой ныне административным персоналом политике в отношении внешних держателей акций. Среди важных показателей — использование независимых и лицензированных реестродержателей, предоставление финансовой информации в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета, а также выпуск американских депозитарных расписок (ADR), котируемых на Нью-йоркской фондовой бирже, или других аналогичных инструментов. Эмпирический анализ показывает, что такие индикаторы качества управления имеют, как правило, прямое отношение к правам акционеров. Однако, согласно исследованию Уиллера, выплата дивидендов (затрагивающая права акционеров на получение прибыли) не является показателем хорошего качества управления.

Автор исследования утверждает, что в крупных компаниях административный персонал имеет меньше возможностей для совершения хищений из-за осуществления государством мониторинга. Хотя данный аргумент не очень-то убедителен, следует признать, что эта гипотеза нашла свое обоснование в проведенном автором эмпирическом анализе.

Возможность получения высоких прибылей от инвестиционных проектов, реализация которых требует использования привлеченных средств, может заставить соблюдать права акционеров, так как потенциальные выгоды будут иметь большее значение, чем ограничение возможности распоряжаться активами компании и сокращение личных доходов. Однако нелегко точно определить, каковы должны быть потребности в инвестициях, чтобы перевесить чашу весов (Уиллер в работе 1997 г. использует усредненные отраслевые показатели).

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ И НЕОФИЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГОЛОСА

Каким образом внешние собственники могут принять активное участие в корпоративном управлении и принудить администрацию соблюдать права акционеров? Поскольку рынок капитала в России слишком узок, внешние собственники могут оказаться «прикованными» к своим пакетам акций. Это, в свою очередь, может повысить для них стимул активно отслеживать деятельность менеджеров компании, акционерами которой они являются.

В работе Райта и др.<sup>2</sup> отмечается, что внешние инвесторы, приобретающие акции компаний, играют, как правило, ограниченную роль в официальной деятельности их руководящих органов, если только им не удастся приобрести контрольный или блокирующий пакет акций или задействовать как официальные, так и неофициальные

---

<sup>1</sup> См.: [33].

<sup>2</sup> См.: [34].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

механизмы ведения дел с нынешним административным персоналом. Традиционно и в соответствии с законом об акционерных обществах генеральный директор (главный управляющий, иногда именуемый также президентом) обладает широкими полномочиями. На большинстве предприятий Совет директоров имеет право назначать генерального директора и таким образом оказывать влияние на управление текущими делами компании<sup>1</sup>.

Внешние инвесторы сталкиваются, как правило, с проблемами воздействия на менеджеров. Если коренная реструктуризация затрагивает интересы административного персонала, представительства в Совете директоров часто недостаточно, чтобы добиться ее реализации. В некоторых успешных случаях бывшим директорам, обладающим специальными знаниями технического характера, было предложено заключить договоры об оказании консультационных услуг. Однако менеджеры часто обращались к местным, региональным и даже федеральным властям с просьбой о вмешательстве, если внешние инвесторы угрожали их положению. Возможности улучшения ситуации нередко подрываются тем, что некоторые внешние акционеры лояльно настроены по отношению к нынешней администрации и демонстрируют низкий уровень активности.

Помимо препятствий правового характера для приобретения более крупных пакетов акций, банки и инвестиционные фонды сталкиваются с проблемами в части получения доступа к реестрам акционеров и оценки активов и надежности предприятий на основе доступной финансовой информации<sup>2</sup>. Российские стандарты бухгалтерского учета с недавних пор стали более приближенными к международным, но они сложны для практического применения и оставляют лазейки для манипуляций финансовыми показателями, особенно когда речь идет о крупных и высокоинтегрированных компаниях. Финансовые показатели ориентированы прежде всего на информационные потребности налоговых и государственных органов, что делает их менее полезными для акционеров<sup>3</sup>. Еще один фактор, осложняющий эти проблемы, — распространенность бартерных сделок.

Кредиторы могут обставлять предоставление кредитов особыми условиями, такими, как:

- стандартные коэффициенты,
- ограничение новых займов,
- ограничение возможности осуществлять крупные приобретения и расходы на инвестиции,
- требование предоставления информации.

Если должник не выполняет эти условия, банк может потребовать немедленной выплаты долга. Но и в этом случае остаются проблемы правоприменения, поскольку соблюдение законодательства о банкротстве в России пока еще должным образом не обеспечивается. Более того, слабость рынка активов означает, что ликвидационная стоимость компании может оказаться ниже, чем чистая приведенная стоимость будущих доходов. Поэтому банки могут предпочесть, чтобы компания продолжила

---

<sup>1</sup> См.: [29].

<sup>2</sup> См.: [34].

<sup>3</sup> См.: [26].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

свою деятельность, получив при этом во владение ее акции. Но при этом банкам придется принудить нынешнюю администрацию и в основном наемных работников продать принадлежащие им акции, что может оказаться весьма нелегким делом.

Руководство банков пытается обойти эти проблемы, устанавливая тесные связи с административным персоналом предприятия-должника<sup>1</sup>. Таким образом банки могут добиться получения информации, согласия сторон и сотрудничества в разрешении проблем задолженности. Подобные неформальные деловые схемы иногда оформляются в виде финансово-промышленных групп.

### РОЛЬ ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ГРУПП (ФПГ)

В состав финансово-промышленной группы входят банк (или несколько банков) и несколько промышленных предприятий. ФПГ нередко основаны на владении акциями, иногда — на перекрестном владении, а иногда — на чисто личных связях (то есть на личных связях между членами правления).

В работе Джонсона<sup>2</sup> выделяются финансово-промышленные группы, в которых ведущую роль играют промышленные предприятия, и те ФПГ, в которых доминируют банки. Первые выросли из традиционных производственных цепочек с включением слабых «карманных» банков. Промышленные холдинги ФПГ, где доминируют банки, возникали на базе сделок по схеме «займы за акции» и последующих приватизационных аукционов 1995–1997 гг.<sup>3</sup>

Ряд экономических субъектов, по существу, являющихся ФПГ, не зарегистрированы в соответствии с федеральным законом 1995 г. о финансово-промышленных группах. К октябрю 1999 г. официально были зарегистрированы 87 ФПГ. В 1998 г. на долю таких финансовых и промышленных групп приходилось 4,4% валового национального продукта и около 10% объема промышленного производства. Они объединяют около 2000 юридических лиц — промышленных, научных, финансовых и торговых компаний, в которых работают около 4 млн человек. Из зарегистрированных ФПГ 60% являются региональными, 25% — межрегиональными, 9% осуществляют свою деятельность в других государствах СНГ и 6% являются транснациональными<sup>4</sup>.

ФПГ часто сравнивают с японской системой корпоративного управления после второй мировой войны («кейрецу»). Занимающий центральное положение в структуре группы банк обладает сильными, но не исключительными кредитными связями. Банк занимает также прочные позиции, активно отслеживая деятельность административного персонала через совет директоров, неформальные встречи и путем контроля над доступом компании к внешним денежным средствам.

Хотя создание финансово-промышленных групп, в которых ведущую роль играют промышленные предприятия, поощрялось государством, которое обещало пре-

---

<sup>1</sup> Например, банк может предложить своего кандидата на должность главного бухгалтера предприятия.

<sup>2</sup> См.: [17].

<sup>3</sup> Когда единственным нормативно-правовым актом по этому вопросу был президентский указ.

<sup>4</sup> «Экономика и жизнь». 1999. № 48 (цит. по ежедневному обзору информационного агентства «Новости» от 2 декабря 1999 г.).

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

доставить разнообразные льготы, именно возглавляемые банками ФПГ приобрели необходимое политическое влияние, для того чтобы успешно лоббировать для себя особые преимущества (такие, как «займы за акции», дискриминация зарубежных банков на рынке ГКО и на приватизационных аукционах).

Потенциал совершенствования качества корпоративного управления связан с улучшением информированности соответствующих банков о положении входящих в группу компаний и возможностей по обеспечению принудительного исполнения договоров, особенно в ФПГ, имеющих иерархическую организационную структуру. Если внешние инвесторы будут гарантировать сохранение должностей за сотрудничающими с ними менеджерами, это может способствовать улучшению взаимного доверия между обеими группами<sup>1</sup>.

В работе Перотти и Гелфера<sup>2</sup> дается сравнительный анализ выборки компаний, входящих в финансово-промышленные группы, и контрольной группы фирм с рассредоточенной структурой владения акциями или находящихся под контролем администрации и трудовых коллективов, с точки зрения финансирования инвестиций. В независимых компаниях внутрифирменное движение денежных средств оказывает влияние на инвестиции, то есть они ограничены в средствах. Для фирм, входящих в ФПГ, такая взаимосвязь не выявлена, что свидетельствует о наличии перераспределения финансов внутри групп.

В подгруппе фирм из ФПГ, в которых ведущую роль играют банки, существует значимая обратная взаимосвязь между внутренним балансом движения денежных средств и инвестициями. Подобное свидетельство наличия более обширного перераспределения финансов внутри ФПГ позволяет предположить, что группы делают ставку при финансировании инвестиций на внутренние рынки капитала или же что они просто уводят активы более доходных компаний, входящих в ФПГ. При том что последняя гипотеза не исключается, авторы данного исследования обнаружили ряд свидетельств более эффективного распределения капитала в группах, в которых доминирующую роль играют банки (поскольку у этих фирм отношение рыночной цены акций к их балансовой стоимости, как правило, выше). Возможно, это объясняется тем, что банки в тех ФПГ, где они доминируют, имеют больше возможностей для осуществления контроля.

Как указывается в работе Н. Волчковой<sup>3</sup>, теоретическая посылка, на основе которой Перотти и Гельфер построили свое исследование (модель Q Джеймса Тобина), неприменима к государствам с переходной экономикой, поскольку предположение о наличии эффективно работающих рынков ценных бумаг не соответствует действительности, и поэтому мы не можем определять рыночную стоимость компаний или приведенные показатели прибыли их инвестиционных проектов.

Был предложен альтернативный теоретический вариант — «модель ускорения инвестиций». Используя иной набор данных для оценки и приняв за основу тезис о полной недоступности внешнего финансирования, Волчкова приходит к противоположному выводу, согласно которому вложения в основной капитал в неофициальных ФПГ, то есть в группах, где доминируют банки, еще больше зависят от внутреннего баланса движения денежных средств в компании. Возьмем две компании сходные по

---

<sup>1</sup> См.: [12].

<sup>2</sup> См.: [22].

<sup>3</sup> См.: [32].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

масштабам и возможностям по привлечению инвестиций (которые можно приблизительно оценить по изменениям в объемах реализации продукции); причем одна из компаний — независимая, а другая входит в группу; в этом случае последняя будет вкладывать в инвестиции большую часть своего внутреннего денежного оборота. Однако результат интерпретируется примерно так же, как и у Перотти и Гельфера: банки в незарегистрированных финансово-промышленных группах могут эффективнее отслеживать деятельность административного персонала входящих в группу компаний. Уменьшение возможностей для административного персонала утаивать прибыль означает, что все большая ее доля используется для финансирования инвестиционных проектов.

Однако период 1997–1998 гг., в течение которого финансово-промышленные группы занимались консолидацией своих основных фондов, слишком непродолжителен, для того чтобы правильно оценить способность ФПГ осуществлять эффективную реструктуризацию. Многие банки, стоящие во главе ФПГ, серьезно пострадали от кризиса 1998 г. Особенно сильно кризис ударил по тем из них, у которых доля ГКО в активах была велика. Это стало причиной крупных изменений в крупнейших российских финансово-промышленных группах, и эти изменения все еще продолжаются. После того как процесс перераспределения собственности в ФПГ завершится, было бы желательно провести новое исследование их инвестиций и поведения на рынке.

Во всяком случае, следует сделать вывод, что финансово-промышленные группы не представляют собой решение проблемы корпоративного управления, а являются составной частью этой проблемы. Они не решают проблем мелких держателей акций. Огромное политическое влияние этих групп, являющееся результатом владения средствами массовой информации, возможностей по финансированию политических кампаний и наличия своих представителей в правительстве, «подчеркивает то тревожное обстоятельство, что сложности неизбежны для держателей мелких пакетов акций и вполне преодолимы для имеющих влиятельные связи крупных акционеров»<sup>1</sup>.

### СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ СРЕДА

Становление институтов зависит от пройденного страной пути. Говоря о России, следует принять во внимание ряд культурных, социальных и экономических традиций, благоприятствующих сохранению коллективистских ценностей и неформальных связей. Вероятнее всего, финансово-промышленные группы базируются именно на этих традициях. Развитие практики добросовестного и эффективного корпоративного управления должно к своей заключительной стадии повлечь за собой и определенные перемены культурно-психологического плана.

Вслед за Влачуцкосом<sup>2</sup> мы можем наблюдать удивительную устойчивость общинных ценностей и процесса принятия решений, основанного на сильном централизме (единоличное руководство, покровительственное отношение к подчиненным) в сочетании с коллективным участием (основанном на консенсусе, а не на воле большинства). Эти ценности берут свое начало в средневековой деревенской общине («мир», «община» — см. также работу Элерса<sup>3</sup>); в СССР они продолжили свое суще-

---

<sup>1</sup> См.: [27]. С. 27.

<sup>2</sup> См.: [31].

<sup>3</sup> См.: [10].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

ствование в форме социалистических советов трудовых коллективов, коллективных сельскохозяйственных предприятий (колхозов) и «демократического централизма» Коммунистической партии. До сих пор эти принципы сохраняются на приватизированных предприятиях, руководство которых противится сокращению рабочей силы. Отторжение внешних акционеров и сокрытие информации являются характерными чертами всех подобных организационных структур.

Одним из ключевых факторов, способствовавших формированию основных элементов этих общинных принципов был дефицит: при прежней системе неформальные связи широко использовались для получения товаров и услуг в форме не денежного обмена, известной как «блат».

Процесс перераспределения государственной собственности, начавшийся в 1988 г. с образования в рамках социалистических предприятий первых коммерческих кооперативов, привел к широкомасштабным диспропорциям в распределении собственности, а также к росту нищеты и повсеместному сокращению доходов. Эти процессы находились в прямом противоречии с общинными ценностями, такими, как эгалитаризм и коллективизм, и поэтому легко понять, почему нынешнее распределение собственности огромным большинством россиян воспринимается как имеющее не вполне законное основание.

### МОДЕЛЬ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ?

В работе Э. Берглофа<sup>1</sup> различаются две модели корпоративного управления и финансирования. Первая, англо-американская модель, в основном связанная с расщепленной структурой собственности, основана на ликвидности и прозрачности рынка ценных бумаг. При финансировании путем выпуска акций возможности корпоративного контроля для независимых инвесторов обеспечиваются исходящей от рынка угрозой перехода контрольного пакета акций к новым владельцам. При заемном финансировании основными институтами являются залоговые и эффективная процедура банкротства. Во второй, европейской, модели внешнее финансирование сочетается, как правило, с контролем со стороны кредиторов или акционеров за принятием решений об инвестициях и их непосредственном участии в принятии таких решений.

При анализе нынешней экономической системы в России (и в большинстве стран с переходной экономикой) мы можем сразу же исключить первую модель. Неприменимость ее обусловлена рядом факторов, таких, как неликвидность рынков ценных бумаг, неопределенность прав собственности и запрет на проведение сделок с определенными активами, например, с землей, а также неэффективность и произвольность применения закона о банкротстве. Таким образом, рынки акций и облигаций в ближайшем будущем не будут играть значительной роли в распределении средств и финансировании предприятий.

Однако и основные составляющие европейской модели корпоративного управления — наличие прочных банков-акционеров и стратегических инвесторов, обеспечивающих внешнее финансирование, — в России также отсутствуют<sup>2</sup>. Доминирующую роль в настоящее время играют первоначальные последствия приватизации —

---

<sup>1</sup> См.: [1].

<sup>2</sup> См.: [35].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

концентрация большой доли собственности в руках инсайдеров и групповые структуры.

Но в то же время контроль и регулирование являются важными факторами корпоративного управления в России. Важность прав контроля подтверждается тем, что обычные акции ценятся гораздо выше привилегированных<sup>1</sup>. Это обстоятельство открывает большие возможности для держателей стратегически крупных пакетов акций. Они гораздо меньше, нежели мелкие акционеры, зависят от судебных решений и механизмов правоприменения. Слабость этих механизмов может способствовать концентрации прав собственности.

### ВЫВОДЫ: ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ СТРАТЕГИИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Потребность в эффективных собственниках часто подчеркивается в ходе дебатов по проблемам российской политики в области приватизации и передела собственности. В работе Устюжаниной<sup>2</sup> говорится, что после трех волн перераспределения собственности (приватизация, экспроприация мелких акционеров и нежелательные банкротства) внимание государства должно быть сосредоточено на гарантиях прав собственности и создании благоприятных условий для инвестиций, а не на новых, произвольных переделах собственности или даже ренационализации.

Новая стратегия долгосрочного развития Российской Федерации (План Грефа) действительно во главу угла ставит защиту прав собственников и создание четко определенной правовой базы для любых форм передела собственности. Эта стратегия была принята российским правительством, но пока не ясно, будут ли реализованы достаточно детальные ее положения с учетом заложенного в ней взаимного переплетения микроэкономических, макроэкономических и социальных факторов.

Данная стратегия предлагает внесение следующих изменений в корпоративное законодательство:

- расширение контроля за действиями администрации предприятий со стороны Совета директоров и мелких акционеров;
- точное определение понятий «аффилированное лицо», «крупные сделки» и «добросовестные покупатели» («покупатели» нередко принимали участие в незаконных сделках с собственностью);
- расширение круга требований в отношении раскрытия информации и ужесточение требований к содержанию этой информации;
- усиление принципа личной ответственности административного персонала и крупных акционеров за ущерб, нанесенный компании или акционерам;
- укрепление барьеров для «разводнения» акционерного капитала: право приобретения вновь выпускаемых акций должно предоставляться всем акционерам;

---

<sup>1</sup> См.: [33].

<sup>2</sup> См.: [36].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

- обеспечение всем акционерам равных прав при реорганизациях компаний, например, путем их дробления или выделения дочерних компаний;
- проведение закрытой подписки только с одобрения общего собрания акционеров;
- запрет на расчет за акции определенными видами активов.

Следует устранить противоречия между законом «Об акционерных обществах» и Кодексом законов о труде (например, в части снятия генерального директора). Также необходимо принять во внимание и потребность в законах о собственности на недвижимость и о защите интеллектуальной собственности. Регистраторы акционеров должны быть независимы от компаний — эмитентов акций и от крупных акционеров.

Все эти предложения позволяют решить проблему нарушений прав акционеров, о которой шла речь в настоящем Специальном докладе. Проблема банкротства сложнее: не так-то просто найти баланс между правами кредиторов, с одной стороны, и защитой компании от упрощенной процедуры при нежелательных поглощениях — с другой. Мерами позитивного характера могли бы быть персональная ответственность временных управляющих, повышение их профессиональной квалификации и снятие ограничений на мировые сделки.

Однако перечисленных мер недостаточно для того, чтобы сделать банкротство в России тем, чем оно должно быть, — эффективным механизмом вывода с рынка недееспособных фирм. Эта проблема носит не только юридический характер: она связана с кризисом неплатежей, с большим количеством убыточных, но социально значимых компаний, с проблемами обоснованной оценки активов и с широким распространением коррупции.

Что касается предприятий, еще остающихся под контролем государства, то предусматривается преобразовать все унитарные предприятия в акционерные общества, все 100% акций которых принадлежали бы государству. Приватизацию можно будет проводить только после усиления контроля над такими предприятиями. Проблема состоит в том, что представителям государства в акционерных обществах, назначаемых обычно отраслевыми министерствами или местными властями, зачастую не хватает профессиональных навыков для управления компаниями. Процедуры использования уполномоченных физических лиц со стороны или представителей доверительных фондов (юридических лиц) только начинают формироваться<sup>1</sup>.

Новая программа правительства и создание Комитета Государственной Думы по защите прав инвесторов, безусловно, являются положительными шагами на пути дальнейшей разработки корпоративного законодательства.

Для улучшения механизмов правоприменения необходимо предпринять серьезные усилия по укреплению судебных учреждений (особенно арбитражных судов), в том числе и путем увеличения численности и улучшения оплаты труда судей и обеспечения полной гласности судебных решений и письменных заключений<sup>2</sup>. Для разрешения корпоративных конфликтов План Грефа предусматривает также создание частных арбитражных институтов, наподобие третейских судов, обеспечивающих принудительное выполнение контрактов. Должны быть разработаны точные процеду-

---

<sup>1</sup> См.: [35].

<sup>2</sup> См.: [21].

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

ры, обеспечивающие исполнение их решений. Важную роль в защите прав акционеров и инвесторов может сыграть и учреждение института коллективных исков.

В конце концов, именно острая потребность во внешнем финансировании изменит поведение менеджеров и даже структуру собственности. Согласно последнему обследованию предприятий, проведенному ЕБРР и Всемирным банком, в крупных российских компаниях (с числом работающих более двухсот) лишь 5% средств были получены в качестве банковских займов и 1% — от продажи акций. Чтобы обеспечить приток средств в реальный сектор российской экономики, будь то внутренние сбережения, возвращенные в страну капиталы или иностранные инвестиции, необходимо усовершенствовать законодательство и механизмы правоприменения.

Частое вмешательство государства (субсидии, отсрочки платежей, особые льготы для влиятельных фирм и лоббистских групп) подтверждает тот факт, что смена собственника не ведет к улучшению управления<sup>1</sup>. Поэтому меры по улучшению корпоративного управления следует дополнить другими мерами контроля за предприятиями, а именно, ужесточением бюджетных ограничений и поощрением конкуренции путем сокращения бюрократических преград, препятствующих выходу компаний на рынок. Недоступность внешнего финансирования сама по себе является препятствием для выхода на рынок. У новых компаний нет накоплений для финансирования своих инвестиций.

Отсутствие широкого признания законного характера нового распределения собственности отразится на надежности таких прав собственности. Но новый виток передела тоже не будет объективно обоснованным и вновь станет ареной борьбы различных групп, представляющих частные интересы. В работе Бьюитера<sup>2</sup> отмечается: «Возможно, лучшее, на что стоит надеяться — это то, что сочетание устойчивого роста, эффективных и справедливых правительственных программ в области налогообложения и расходов, а также экономических реформ, направленных на ликвидацию монопольных рентных доходов в экономике, постепенно ослабит значение первоначального распределения прав собственности».

Шанс на продолжение реформ, который, по-видимому, появляется благодаря улучшению макроэкономической ситуации, следует использовать для привлечения долгосрочных инвестиций, содействия глубокой реструктуризации промышленных предприятий старого типа и экономическому росту в России.

---

<sup>1</sup> См.: [8].

<sup>2</sup> См.: [7]. С. 6.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. *Berglöf E.* Corporate Governance in Transition Economies: The Theory and Its Policy Implications // Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim (eds.): Corporate Governance in Transitional Economies. Insider Control and the Role of Banks. Washington, 1995. Pp. 59–95.
2. *Berglöf E., von Thadden E.-L.* The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries. Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank. Washington D. C., 1999.
3. *Black B., Kraakman R., Tarassova A.* Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong? 1999. <http://papers.ssrn.com>.
4. *Blasi J., Kroumova M., Kruse D.* Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy. Ithaca, 1997.
5. *Blasi J., Shleifer A.* Corporate Governance in Russia — An Initial Look // Frydman R., Gray Ch. W., Rapaczynski A. (eds.) Corporate Governance in Central Europe and Russia. Budapest—London—New York. 1996. Vol. 2: Insiders and the State. Pp. 78–108.
6. *Boycko M., Shleifer A., Vishny R.* Privatizing Russia. Cambridge, Mass. 1995.
7. *Buiter W. H.* From Predation to Accumulation? — The Second Transition Decade in Russia. Paper presented at the CEPR/WDI Annual International Conference in Transition Economics. 2–5 July 2000, Moscow.
8. EBRD: Transition Report 1999. London: European Bank for Reconstruction and Development. 1999.
9. EBRD: Key Industrial-Financial Groups in the Russian Federation, European Bank for Reconstruction and Development. Mimeo. 1999.
10. *Ehlers K.* Herausforderung Russland — vom Zwangskollektiv zur selbstbestimmten Gemeinschaft? Eine Bilanz zur Privatisierung (Challenge Russia — From Forced Collective Towards a Self-determined Society? A Review of Privatization). Stuttgart, 1997.
11. *Estrin S., Wright M.* Corporate Governance in the Former Soviet Union: An Overview // Journal of Comparative Economics. 27(4). 1999. Pp. 398–421.
12. *Filatovchev I., Wright M., Bleaney M.* Privatization, Insider Control and Managerial Entrenchment in Russia // The Economics of Transition. 7(2). 1999. Pp. 481–504.
13. *Fox M. B., Heller M. A.* Lessons from Fiascos in Russian Corporate Governance. William Davidson Institute Working Paper <sup>1</sup> 282. 1999.
14. *Goldberg I., Desai R.* Corporate Governance in Russia // Broadman H. G. (ed.) Russian Enterprise Reform — Policies to Further Transition. World Bank Discussion Paper <sup>1</sup> 400. Washington D. C., 1999. Pp. 41–56.
15. *Goldberg I., Desai R.* The Vicious Circles of Control: Regional Governments and Insiders in Privatized Russian Enterprises. Policy Research Working Paper <sup>1</sup> 2287. The World Bank. Washington D. C., 2000.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.  
КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ**

16. *Goldtsman M.* Empirical Analysis of Managerial Turnover in Russian Firms. Mimeo. New School of Economics. Moscow, 2000.
17. *Johnson J.* Russia's Emerging Financial-Industrial Groups // Post-Soviet Affairs. 13(4). 1997. Pp. 333–365.
18. *Kapelyushnikov R. I.* The Largest and Dominant Shareholders in the Russian Industry: Evidence of the Russian Economic Barometer Monitoring // Russian Economic Barometer. 9 (1). 2000. Pp. 9–46.
19. *Kozyr O. M.* Rights of Shareholders in the Russian Federation: Legislation and Judicial Practice. Paper presented at the OECD/World Bank Corporate Governance Roundtable for Russia. 24–25 February 2000, Moscow.
20. *Lambert-Mogiliansky A., Sonin C., Zhuravskaya E.* Capture of Bankruptcy: A Theory and Evidence from Russia. RECEP Working Paper № 2000/3. Moscow.
21. OECD: Synthesis Report on the 2nd Meeting of the OECD/World Bank Corporate Governance Roundtable for Russia — On Shareholder Rights and Equitable Treatment. Mimeo. Paris, 2000.
22. *Perotti E. C., Gelfer S.* Investment Financing in Russian Financial-Industrial Groups. William Davidson Institute Working Paper № 242. 1998.
23. *Radygin A.* Ownership and Control in the Russian Industry. Paper presented at the OECD Conference on «Corporate Governance in Russia». Moscow, 31 May — 2 June 1999.
24. *Sondhof H., Metzger M.* Corporate Governance in Russland — Probleme und Entwicklungstendenzen // Osteuropa—Wirtschaft. 43 (4). 1998. P. 338–354.
25. Troika Dialog Market Weekly, 3 May 2000 г.
26. Troika Dialog Market Weekly, 29 May 2000 г.
27. Troika Dialog Research: Corporate Governance in Russia. Research Report. 1999. <http://www.trodial.ru>.
28. Troika Dialog Research: Corporate Governance in Russia in 1999 — Tipping the Scales. Research Report. 2000. <http://www.trodial.ru>.
29. *Uvarov D., Fenn I.* Aspects of Corporate Governance in Russia // Law in Transition — Advancing Legal Reform. EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). London, Autumn 1999.
30. *Vasilyev D.* Corporate Governance in Russia. Paper presented at the Conference on Investment Climate and Economic Strategy in the Russian Federation. Higher School of Economics. Moscow, 2000.
31. *Vlachoutsicos Ch.* Russian Communitarianism: An Invisible Fist in the Transformation Process of Russia. William Davidson Institute Working Paper № 192. 1998.
32. *Volchkova N.* Does Financial-industrial Group Membership Affect Fixed Investment: Evidence from Russia. EERC Working Paper. 2000 (forthcoming).
33. *Willer D.* Corporate Governance and Shareholder Rights in Russia. Centre for Economic Performance Discussion Paper <sup>1</sup> 343. London School of Economics. 1997.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 1.**  
**КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ**

34. *Wright M., Buck T., Filatotchev I.* Bank and Investment Fund Monitoring of Privatized Firms in Russia. *The Economics of Transition*. 1998. 6(2). Pp. 361–387.
35. *Радыгин А., Энтов Р.* Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. Институт экономических проблем переходного периода. М., 1999.
36. *Устюжанина Е.* Перераспределение или передел — в поисках эффективного собственника // *Независимая газета*. 6 июня 2000.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2

# *РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИ- ЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?*

**В** течение последних лет российские законодатели не уставали говорить о необходимости радикальной реформы российской налоговой системы, однако прогресс в этой области был крайне медленным и незначительным. Недавние события дают основание утверждать, что такая реформа наконец претворяется в жизнь. Это относится и к законодательству по налогу на добавленную стоимость. Действующее российское законодательство по НДС, восходящее к началу 90-х годов, столь часто подвергалось переработке и «официальному уточнению», что со временем оно превратилось в малопонятный и не слишком пригодный к практическому использованию свод регулирующих актов. Начиная с 1 января 2000 г. соответствующую

---

*Авторы Специального доклада — Максим Владимиров, ведущий менеджер по вопросам налогообложения в московском отделении фирмы «Arthur Andersen», и Евгений Кусков, налоговый консультант в московском отделении фирмы «Arthur Andersen».*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ  
В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?**

щая глава недавно принятой второй части Налогового кодекса станет единственной основой законодательства по НДС.

Так же, как разработанная и принятая в спешном порядке первая часть Налогового кодекса, вторая часть, в которую входит глава по НДС, содержит технические ошибки, ненужные повторы и неопределенные формулировки, порождающие противоречивые толкования. Когда соответствующая глава Кодекса вступит в действие, возникнет много проблем практического характера.

Теперь, когда закон уже принят, можно судить о том, в каких случаях новые нормы восходят к старым или просто повторяют их, а в каких привносят эволюционные изменения. Как и ожидалось, новое законодательство по НДС является документом, воплощающим скорее налоговую, чем экономическую политику. Оно по-прежнему нацелено на выполнение формальных задач и борьбу с уходом от налогообложения. Это отчасти объясняется экономическими реалиями России, где бартерные сделки, взаимозачеты и просто уклонение от налогов все еще являются общепринятой практикой.

Однако законопослушных субъектов экономической деятельности вряд ли удовлетворит это объяснение, ибо чрезмерно жесткие законодательные ограничения бьют по ним больше всего. Если говорить о благоприятных изменениях, то авторы закона устранили несколько наиболее проблематичных положений действующего законодательства по НДС, что позволит предприятиям зачитывать уплачиваемые НДС в большем объеме. Кроме того, законодательство имеет теперь более четкую структуру, что способствует его большей полноте и универсальности.

В этой связи у иностранного, особенно европейского инвестора, неизбежно возникает вопрос о степени соответствия нового законодательства по НДС модели, принятой в государствах Европейского Союза. Для ответа на этот вопрос мы попытаемся дать краткий сравнительный анализ основополагающих принципов и определений, на которых основаны российская и европейская системы НДС, и показать, в каких случаях произошло их сближение, а в каких они по-прежнему существенно отличаются друг от друга.

### **РЕАЛИЗАЦИЯ ТОВАРОВ И УСЛУГ, ОБЛАГАЕМАЯ НАЛОГОМ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ**

Исходным для любой системы НДС является определение понятия реализации товаров и услуг, подлежащей обложению налогом на добавленную стоимость. В соответствии с шестой директивой Европейского Союза понятие «реализация» включает в себя все формы возмездной реализации. Переход права собственности на товары признается реализацией в целях обложения НДС в тех случаях, когда получатель товаров приобретает контроль над ними и имеет соответствующие средства для их использования, независимо от того, признается ли данная операция юридически правомерной торговой сделкой. В соответствии с законодательством ЕС реализация, облагаемая НДС, не сводится к случаям оплаты денежными средствами, но должна предполагать выражение в категориях денежных средств и иметь субъективную стоимость для поставщика, реализующего товары или услуги.

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?**

При этом предполагается наличие прямой связи между объектом реализации и фактом возмещения. Данное определение налогооблагаемой реализации является близким к российскому.

Тем не менее российское законодательство в определенных случаях отходит от данного принципа. В понятие реализации, облагаемой НДС, входит также безвозмездная передача товаров, работ и услуг, в том числе и с благотворительными целями. При широком толковании норм налогового законодательства можно включить в налогооблагаемую базу также бесплатное питание, обеспечиваемое работодателем, и устраиваемые им развлекательные мероприятия для работников.

Еще одна важная концепция, на основе которой устанавливается факт налогооблагаемой реализации в странах ЕС и которая отсутствует в российском законодательстве, состоит в том, что реализация признается таковой, если она осуществляется в связи с основной экономической деятельностью. Как нам представляется, это требование, сужающее объект налогообложения и налогооблагаемую базу, не соблюдается в России, где авторы закона были больше озабочены тем, чтобы распространить его действие на как можно большее количество субъектов, но, по-видимому, не учли, что вследствие этого кто-то из них будет претендовать на зачет суммы НДС реализации товаров, работ и услуг в отсутствие собственности.

Поскольку в новом российском законодательстве по НДС уделено значительно большее, чем прежде, внимание проблеме трансфертного ценообразования и мерам борьбы с уклонением от налогообложения, в нем подробно прописаны нормы, регулирующие определение стоимости реализуемых товаров и услуг. Несмотря на то что в законе отсутствует ряд важных положений, например, о торговых скидках и ряде других конкретных случаев, концепция реализации товаров и услуг, на которой основано законодательство, дает возможность гибко корректировать заявленные цены реализации.

### **КТО ЯВЛЯЕТСЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ НДС?**

Определение налогоплательщика в российском законодательстве в целом соответствует шестой директиве ЕС. Однако оно опять-таки существенно отличается от последней в отношении регистрации в качестве налогоплательщика НДС. Так, иностранные юридические лица, осуществляющие в России реализацию товаров и услуг, облагаемую НДС, не обязаны регистрироваться в качестве налогоплательщиков НДС, а просто могут это сделать по желанию. В отличие от законодательства ЕС, по которому лица, осуществляющие такую деятельность, подлежат регистрации при превышении необлагаемого минимального размера оборота для конкретной страны, российское законодательство предусматривает, что в случае, если поставщик не зарегистрирован в качестве налогоплательщика, НДС удерживается у покупателя.

Еще одно отличие от законодательства ЕС состоит в том, что налогоплательщик в России определяется без учета особенностей его предпринимательской деятельности. Согласно российскому законодательству, все юридические лица, индивидуальные предприниматели и импортеры признаются налогоплательщиками, подле-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ  
В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?**

жащими регистрации для целей уплаты НДС. В то же время для всех субъектов хозяйственной деятельности предусмотрена возможность освобождения от уплаты НДС, если их оборот не превышает определенного минимального уровня.

Здесь нет полного совпадения с шестой директивой ЕС, однако в целом в основу российского законодательства, безусловно, положены близкие представления. И хотя сама идея представляется в целом здоровой, она таит в себе угрозу потери бюджетных доходов, если, например, начнется дробление предприятий с целью получения освобождения от налога. В государствах Европейского союза такой способ ухода от налогов перекрыт путем введения принципа агрегирования<sup>1</sup>. Примечательно, что подобная мера, нацеленная на борьбу с уклонением от уплаты налога, в новом российском законодательстве пока не предусмотрена.

Касаясь вопроса об определении налогоплательщика, следует заметить, что в новом российском законодательстве по-прежнему не нашла отражения концепция консолидированного плательщика налога на добавленную стоимость, которая позволила бы упростить изъятие налогов у объединений, состоящих из нескольких предприятий, при игнорировании оборотов между ними. Более того, авторы закона предпочли пойти в прямо противоположном направлении, введя норму, в соответствии с которой все отделения одного и того же юридического лица, независимо от степени их обособления от головного предприятия, обязаны регистрироваться в качестве отдельных налогоплательщиков. Это еще один пример того, как стремление перекрыть пути ухода от уплаты налога возобладавало над экономической целесообразностью.

Нетрудно предсказать, что вновь вводимые законодательные нормы значительно увеличат бремя налогового администрирования везде, где действуют отделения данной компании или предприятия, и будут препятствовать укреплению налоговой дисциплины — и, кстати, затруднять проведение аудиторских проверок на уровне головного предприятия. Помимо этого, механизм исчисления суммы НДС, подлежащей уплате, не позволяет принять в расчет вновь создаваемые филиалы, что также чревато осложнениями чисто практического характера.

## АГЕНТЫ НДС

В российском законе налоговые агенты определяются как лица, которые подлежат налогообложению путем вычета из облагаемого налогом дохода, специфицируемого по конкретным группам налогоплательщиков. В российском законодательстве по НДС определение агента НДС расширено до конкретного лица, безотносительно к его налоговому статусу. Таким образом, теоретически каждый человек, покупающий услуги по осуществлению предпринимательской деятельности, или конечный потребитель у незарегистрированного иностранного поставщика, в случае

---

<sup>1</sup> Принцип агрегирования состоит в суммировании объемов реализации, осуществляемой каждым из отделений фирмы, с целью выяснения, подлежит ли данный субъект регистрации в качестве плательщика налога на добавленную стоимость.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

когда местом предложения таких услуг является Россия, может рассматриваться в качестве того, кто должен получить назад уплаченный им НДС. Поскольку в законе не предусмотрен механизм реализации этого принципа, его использование на практике, скорее всего, будет минимальным.

### МОМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ

Способ определения момента реализации (момента возникновения налогового обязательства) в целях уплаты НДС заметно отличается от правил, принятых в Европейском союзе. В странах ЕС моментом реализации товаров обычно признается день их отгрузки или поставки (если деньги получены прежде этого дня, то фактическим временем поставки считается время осуществления платежа). В отношении реализации услуг действует тот же принцип, то есть моментом возникновения налогового обязательства признается день фактического предоставления услуг.

Новое российское законодательство не вводит никаких изменений в прежний порядок. Момент возникновения налогового обязательства (за исключением НДС на импорт) так же, как и прежде, определяется в зависимости от принятых методов бухучета, что позволяет предприятиям самим выбирать, на основе какого из двух методов они будут облагаться налогом: кассового или метода начислений. Таким образом, в отличие от стран Европейского союза в определенных ситуациях не возникает обязанность по уплате НДС — если деньги не были получены до момента реализации товаров или услуг.

Не удивительно, что в экономике, страдающей от неплатежей и проблем с наличной ликвидностью, большинство налогоплательщиков предпочитают кассовый метод, то есть возникновение обязательства по уплате НДС только после получения денег. В этой ситуации отсутствие нововведений в законодательстве следует признать правильным, поскольку простое изменение действующей системы может оказаться несправедливым по отношению к жертвам кризиса задолженности.

Вместе с тем воспроизведение в новом законодательстве старого положения, в соответствии с которым право на зачет НДС предоставляется налогоплательщику только после уплаты его поставщику товаров или услуг, нельзя не признать имеющим и отрицательные аспекты. Это консервирует имеющуюся ситуацию, когда принципы определения времени поставки не связаны с принципами определения времени кредитования.

### ВОЗМЕЩЕНИЕ НДС НА ПРИОБРЕТАЕМЫЕ РЕСУРСЫ

Порядок возмещения входного НДС, предусмотренный российским Налоговым кодексом, также отличается от принципов, закрепленных законодательством Европейского союза. В государствах ЕС входной НДС, уплачиваемый на ресурсы, приобретаемые в рамках производственной деятельности, обычно подлежит возмещению. В России это по-прежнему зависит от того, принимаются ли к вычету данные виды затрат при уплате налога на прибыль. Поскольку ряд категорий расходов (в

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?**

частности, расходы на рекламу, представительские цели и обучение, а также дорожные расходы) принимаются к вычету в чрезвычайно ограниченных пределах, большая часть сумм НДС, уплачиваемая по этим статьям расходов, в настоящее время теряется. Таким образом, введение более либерального порядка возмещения входного НДС будет зависеть от изменения принципов обложения налогом на прибыль.

К числу благоприятных изменений в российском законодательстве можно отнести разрешение на вычет из налогооблагаемой базы суммы входного налога на добавленную стоимость, уплаченного при самостоятельной застройке и осуществлении иных строительных работ. Субъекты хозяйственной деятельности, которые в настоящее время вынуждены относить эти суммы на счет капитальных затрат, смогут возмещать их точно так же, как и входной НДС на другие приобретаемые ресурсы. Более того, НДС на самостоятельную застройку теперь не будет подлежать уплате до окончания строительных работ, и при условии, что сумма налога будет сразу же возмещаться, его уплата не будет отрицательно сказываться на ликвидности.

### **ВОЗМЕЩЕНИЕ НДС НА ПРИОБРЕТАЕМЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ**

В отличие от ситуации в странах Европейского союза иностранные компании, осуществляющие подлежащие налогообложению поставки в Россию, не имеют права возмещать НДС на приобретаемые российские ресурсы. Иностранные компании, осуществляющие подлежащие налогообложению продажи, имеют право возмещать НДС на импорт и внутренние приобретаемые ресурсы, подлежащие регистрации.

Предрегистрационный НДС на импорт и возвращаемый НДС (который в Российской Федерации действует как налог путем вычета) могут быть возмещены иностранной компании в той степени, в какой реализация товаров и услуг, по которой уплачивается этот предрегистрационный НДС, была использована для производства товаров и услуг, реализованных российским компаниям, являющимся агентами НДС. Логическое обоснование последнего правила не вполне понятно, поскольку, как представляется, оно выступает дальнейшим ограничением возможности возмещения налога на добавленную стоимость.

### **ЭКСПОРТНО-ИМПОРТНЫЕ ОПЕРАЦИИ МЕЖДУ СТРАНАМИ СНГ**

К числу явно благоприятных новшеств российского налогового законодательства можно отнести введение принципа уплаты налога в стране назначения, а не в стране происхождения. В настоящее время НДС с товаров и (ряда) услуг, реализуемых покупателям в странах СНГ, платится в России. При этом входной НДС, уплачиваемый поставщикам из СНГ, также подлежит возмещению в России. С 1 июля 2001 г. товары и услуги, реализуемые в СНГ, будут облагаться по нулевой ставке, а

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

НДС на товары, приобретаемые российскими покупателями у поставщиков из СНГ, будет взиматься таможенными органами при ввозе в Россию.

В тех случаях, когда таможенная очистка упразднена, НДС будет назначаться «налоговыми» органами. Возможно, в последнем случае законодатели имели в виду, что налогоплательщики должны будут самостоятельно оценивать сумму налога, подлежащую уплате. Предполагается, что время вступления в действие новых правил будет передвинуто на второе полугодие 2001 г., с тем чтобы страны СНГ имели возможность гармонизировать свои законодательства по НДС в отношении межгосударственной торговли.

Вышеописанные правила не будут распространяться на операции по продаже нефти и газа, остающиеся для России основными источниками доходов от экспорта. Указанные операции будут облагаться налогом на добавленную стоимость и после 1 июля 2001 г. По-видимому, законодатели не сочли возможным отказаться от столь существенных и к тому же легко собираемых доходов.

Примечательно, что в Налоговом кодексе содержатся ссылки на еще не изданные таможенные правила, которые призваны установить порядок уплаты налогов по экспортно-импортным операциям со странами СНГ. От них будет в значительной степени зависеть исполнение нового законодательства.

### ПРАВИЛА, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТА РЕАЛИЗАЦИИ

В российском законодательстве впервые введено понятие места реализации товаров (в отличие от места реализации услуг) и предпринята попытка согласовать существующие правила определения места реализации услуг с принципами, закрепленными шестой директивой Европейского союза. Что касается товаров, то те товары которые собираются и монтируются в России из импортных комплектующих и предназначаются для поставок на внутренний российский рынок, могут подпасть под двойное обложение налогом на добавленную стоимость. Важным является то, что порядок определения места реализации будет применяться не только к операциям, осуществляемым с пересечением границ, но и к сделкам между российскими субъектами.

Правила, регулирующие определение места реализации для международных услуг, должны быть изменены существенным образом. По отношению к категории, часто определяемой как «консультационные и другие подобного рода услуги», место реализации будет зависеть от «фактического присутствия» покупателя. Согласно этому определению, покупатель услуг будет рассматриваться актуально, фактически присутствующим в России в случае наличия «государственной регистрации» (для сравнения, критерий, который применяется в шестой директиве ЕС, таков: местом реализации услуги считается место, «где потребитель основал свое дело или имеет фиксированное учреждение, в отношении которого используется услуга»).

При том что закон об НДС использует понятие «государственной регистрации», он не содержит дальнейшей конкретизации этого понятия, будет ли регистрация в качестве корпоративной организации или фактически любая иная государственная

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2. РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

регистрация считается «фактическим присутствием» в России. В отсутствие государственной регистрации другими критериями могут быть место учреждения, указанное в документах, местоположение руководства или постоянное местоположение покупателя услуг в России, при этом предполагается, что такие услуги предоставляются к выгоде этого учреждения.

Некоторые практические специалисты по налоговому праву выражают точку зрения, согласно которой иностранные организации по определению не будут соответствовать критерию «государственной регистрации» в Российской Федерации. Следовательно, они могли бы удовлетворять какому-либо иному критерию фактического присутствия в России для целей обложения налогом на добавленную стоимость. Применение этих последовательных критериев значительно сужает круг иностранных покупателей, которые могли бы рассматриваться как присутствующие в России, сводя их к коммерческим представительствам, которые являются получателями предоставленных услуг.

Поскольку вышеприведенная интерпретация выводит услуги, которые прежде рассматривались как облагаемые НДС, за пределы, установленные для российского НДС, непохоже, что налоговые органы смогут выступить за более широкое определение «государственной регистрации», например такое, которое бы включало налоговую регистрацию иностранных юридических лиц в России.

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТА РЕАЛИЗАЦИИ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ВИДОВ УСЛУГ

Принцип деления всех услуг на группы в соответствии с принципом места реализации в новом законе не изменился. Фактически телекоммуникационные услуги по-прежнему подлежат обложению налогом по месту расположения поставщика этих услуг, в отличие от ситуации в странах Европейского союза, где такого рода услуги рассматриваются как реализуемые там, где находится покупатель, при условии соблюдения критерия эффективного использования.

В этом отношении применяемые правила, хотя и не вполне ясно определенные в новом законе, включают экспортные телекоммуникационные услуги, предоставляемые российскими компаниями, в круг облагаемых налогом в России. В то же время более сложные случаи, такие, как предоставление доступа к компьютерной сети Интернет, в новом законе также не упомянуты; поэтому российские фирмы, обеспечивающие доступ для иностранных потребителей, могут претендовать на возврат НДС.

В противоположность российским правилам телекоммуникационные услуги, предоставляемые фирмами стран Европейского союза, подлежат обложению налогом на добавленную стоимость там, где они потребляются. Следовательно, при решении вопроса о том, где происходит потребление, принцип «сквозного» платежа или контракта используется, в случае если прямое применение главного принципа ведет к двойному налогообложению. Практическое применение этих принципов в России к более сложным телекоммуникационным продуктам, попадающим в сферу

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 2.  
РЕФОРМА НДС: ПРОИСХОДИТ ЛИ ДВИЖЕНИЕ  
В СТОРОНУ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?**

международной части телекоммуникационных услуг, вероятно, и далее останется довольно ограниченным.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хотя наш анализ ни в коем случае нельзя считать исчерпывающим, он, безусловно, указывает на последние тенденции, зафиксированные в новом российском законодательстве по налогу на добавленную стоимость. Несмотря на определенные улучшения новые правила применения НДС в России остаются закрытой системой, слабо сопоставимой с моделью, применяемой в странах Европейского союза. В то же время по сравнению с предыдущей нынешняя российская налоговая система в большей мере благоприятствует экономической деятельности и одновременно является более последовательной и ясной для практических специалистов по налоговому праву.

Процесс реформирования российской налоговой системы продолжается, и правила функционирования НДС могут претерпеть дальнейшие изменения уже в ближайшем будущем. Недавно обнаруженное правительством стремление ликвидировать существующие недостатки во второй части Налогового кодекса дает основание для оптимизма. Хотя эффект от введения новых правил игры станет ясен лишь через год-два после начала их применения, общие благоприятные тенденции в развитии российского налогового законодательства укрепляют веру в то, что Россия твердо намерена создать более рациональную и справедливую налоговую систему.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3

*ПРЯМЫЕ ИНОСТРАН-  
НЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В  
ЭКОНОМИКУ РОС-  
СИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА  
ВЫДЕЛКИ?*

## ВВЕДЕНИЕ

Объем прямых иностранных инвестиций, осуществляемых в России, крайне незначителен по сравнению с другими странами с переходной экономикой. Несмотря на

---

*Автор Специального доклада — эксперт РЕЦЭП Рудигер Аренд выражает благодарность московскому отделению Европейского бизнес-клуба и отдельно Александру Бородину, Ирен Комо и Клэр Коти, а также Делии Марин, Ксении Юдаевой и Константину Козлову.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

огромные природные богатства страны и высококвалифицированные трудовые ресурсы, в 1994–1999 гг. ежегодный приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в российскую экономику составил лишь 20 дол. США на душу населения<sup>1</sup>, что является ничтожно низким показателем по сравнению с Венгрией, где ПИИ на душу населения достигли 220 дол. США в год, и Чешской Республикой, где этот показатель равен 134 дол. США<sup>2</sup>. Даже учитывая то обстоятельство, что в небольших странах объем ПИИ на душу населения обычно оказывается более высоким и что положительную роль в привлечении иностранных инвестиций сыграли как географическая близость Венгрии и Чехии к Западной Европе, так и перспективы присоединения этих стран к Европейскому Союзу, масштабы ПИИ в России не могут не внушать пессимизма.

Неготовность иностранных инвесторов вкладывать средства в экономику России принято объяснять отсутствием в стране политической стабильности и благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности. Западные средства массовой информации обычно изображают Россию как страну-банкрота, в которой царят беззаконие, коррупция и насилие и которую контролируют криминальные мафиозные структуры.

При помощи действующего в Москве Европейского бизнес-клуба был проведен опрос среди представителей около пятидесяти европейских компаний, осуществляющих предпринимательскую деятельность в России. Анкета содержала вопросы об основных мотивах, побудивших данные компании выйти на российский рынок, и наиболее серьезных проблемах, с которыми они сталкиваются в своей деятельности.

Разумеется, мотивы, на основе которых те или иные компании принимают решение об осуществлении деятельности в других странах, отличаются большим многообразием. Однако условно их можно разделить на две крупные группы. Либо фирмы занимаются в основном продажей товаров и услуг, производимых в других странах, либо инвестируют средства в создание производственных мощностей в какой-то стране с целью продажи продукции внутри нее на местном рынке или экспорта этой продукции на рынки других стран.

Таким образом, представляется интересным выяснить мотивы выбора компаниями той или иной стратегии, а также степень сходства или различия проблем, с которыми они сталкиваются в своей деятельности. Компаниям, которые намерены поставлять продукцию за рубеж, не обязательно создавать предприятия в данной стране, поскольку у них есть возможность просто продать лицензию на производство своих товаров или услуг с целью извлечения дохода из лицензионных платежей. В этой связи собственникам как той, так и другой группы компаний предлагалось ответить на вопрос о наиболее важных причинах, побудивших их выйти на российский рынок.

Помимо этого, ставилась задача выяснить, почему данные компании предпочли сами заняться инвестиционной деятельностью в России, вместо того чтобы продать

---

<sup>1</sup> Расчеты базируются на данных платежного баланса РФ.

<sup>2</sup> Данные за 1994–1998 гг. Источник: *Lehman Brothers, 1999.*

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

лицензию или заключить соглашение о какой-то иной форме субподрядных отношений. В анкете содержались также вопросы об основных проблемах, с которыми сталкивается каждая категория инвесторов при осуществлении инвестиций в России.

Мы подразделили компании на пять групп по следующему принципу:

- (1) фирмы, производящие в России промышленную продукцию;
- (2) фирмы, располагающие только торгово-распределительной сетью;
- (3) фирмы, предоставляющие транспортные услуги;
- (4) консультационные фирмы;
- (5) банки.

Респонденты должны были также ответить на вопрос о том, насколько присутствие в России других иностранных инвесторов повлияло на их решение заняться здесь инвестиционной деятельностью, а также на ряд вопросов о структурных характеристиках конкретных инвестиционных проектов. В частности, нас интересовала структура акционерного капитала, технологический уровень производства, острота конкуренции на рынке, а также факторы, обусловившие выбор местоположения предприятия в России. И наконец, респондентов просили сообщить, насколько они удовлетворены ходом реализации своих инвестиционных проектов, а также поделиться планами своей дальнейшей деятельности в России.

Проведенное нами обследование показало, что — как это нередко случается, когда речь идет о России, — бытующее на Западе представление о том, что здесь происходит, весьма далеко от реальности. В частности, респонденты считали *самой серьезной проблемой* вовсе не преступность или коррупцию, а *неадекватное и постоянно меняющееся налоговое законодательство*.

Следующими по степени важности были названы проблемы, относящиеся к обеспечению прав собственников и кредиторов; таможенному регулированию; рискам, связанным с политическими переменами; нестабильности макроэкономической ситуации; неразвитому банковскому сектору; российской системе бухучета и только после этого — к коррупции.

Риск экспроприации собственности, произвол со стороны федеральных и местных властей, а также неплатежи местных заказчиков расценивались как проблемы, имеющие не самое большое значение. И наконец, трудности, связанные с качеством рабочей силы или управленческих кадров, российскими поставщиками, преступностью, рэкетом и бартером, были отнесены к категории не очень существенных.

#### УЧАСТНИКИ ОПРОСА

Опрос, результаты которого легли в основу настоящего Специального доклада, был проведен московским отделением Европейского бизнес-клуба среди его членов весной 2000 г. при помощи разработанной нами анкеты. С целью обеспечения кон-

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

фиденциальности респонденты не сообщали названия своих предприятий, однако по определенным данным, можно классифицировать предприятия по отраслям и размеру. Это относится как к материнским компаниям, осуществляющим инвестиции в России, так и к их российским дочерним предприятиям. Нам сообщили, что 46 предприятий, собственники которых ответили на вопросы анкеты, являются в большинстве своем дочерними предприятиями европейских компаний или многонациональных компаний, значительный объем деятельности которых осуществляется в Западной Европе.

Поскольку все предприятия, участвовавшие в опросе, тем или иным образом представлены в Москве, наша выборка, возможно, несколько смещена в сторону большего представительства московских предприятий. Тем не менее это отражает реальную картину, поскольку весьма значительная часть прямых иностранных инвестиций действительно поступает в Москву. Многие из опрошенных инвесторов также реализуют инвестиционные проекты в регионах России.

Учитывая относительно небольшой размер нашей выборки, особенно тот факт, что в ней представлены в основном европейские инвесторы, понятно, что она никак не может считаться репрезентативной в отношении всей России. Однако можно предположить, что иностранные инвесторы из других континентов испытывают трудности, аналогичные тем, о которых сообщили участники нашего опроса. Надо также осознавать, что вышеуказанная ограниченность не позволяет применить более совершенные методы эконометрического анализа, но думается, что, несмотря на это, опрос дает возможность сделать довольно интересные выводы о процессе осуществления прямых иностранных инвестиций в России.

Численность работников на предприятиях-участниках опроса колеблется в пределах от двух до 2500 человек и в среднем составляет немногим менее двухсот человек. В материнских компаниях обследованных предприятий занято от пятнадцати до 400 тыс. работников, а в среднем численность работников на них равняется 44 тыс. Примерно треть из числа предприятий, участвовавших в обследовании, активно производит в России промышленную продукцию, еще треть представлена компаниями, осуществляющими сбыт продукции, и приблизительно 10% участвуют в банковской и консультационной деятельности или предоставляют транспортные услуги.

#### МОТИВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Вопросы первой части анкеты имели целью прояснить мотивы, по которым компании осуществляют инвестиции именно в России. Полученные материалы приводят к выводу, что преобладающим фактором является размер российского рынка. Представители промышленных и транспортных предприятий называли в числе наиболее важных факторов, повлиявших на их решение, близость к стране, где действуют материнские компании, однако для компаний из других секторов этот фактор, по всей видимости, имеет второстепенное значение.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

*График 1*

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФАКТОРОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ИНВЕСТИЦИИ  
В РОССИЙСКУЮ ЭКОНОМИКУ, ПО СТЕПЕНИ ВАЖНОСТИ**



Возможность преодолеть торговые барьеры также называлась среди важных причин — причем компании, занимающиеся сбытом продукции, и транспортные предприятия указывали на этот фактор даже чаще, чем промышленные предприятия. При этом респонденты отметили, что наличие в России квалифицированных кадров имело для них достаточно важное значение, причем на решение об осуществлении инвестиций повлияла также низкая стоимость рабочей силы. Иностранные компании, осуществляющие инвестиции в России, ставят перед собой целью производство продукции для сбыта ее на внутреннем российском рынке, о чем свидетельствует низкая доля экспорта в общем объеме производимых ими товаров и услуг. Действующие в России дочерние предприятия иностранных компаний экспортируют в среднем не более 12% общего объема произведенным ими товаров и услуг<sup>1</sup>, а доля экспорта у предприятий, реально производящих продукцию в России, еще ниже — 7%.

<sup>1</sup> Большая часть экспорта ориентирована на европейские страны, меньшая — на страны СНГ, Центральной и Восточной Европы.

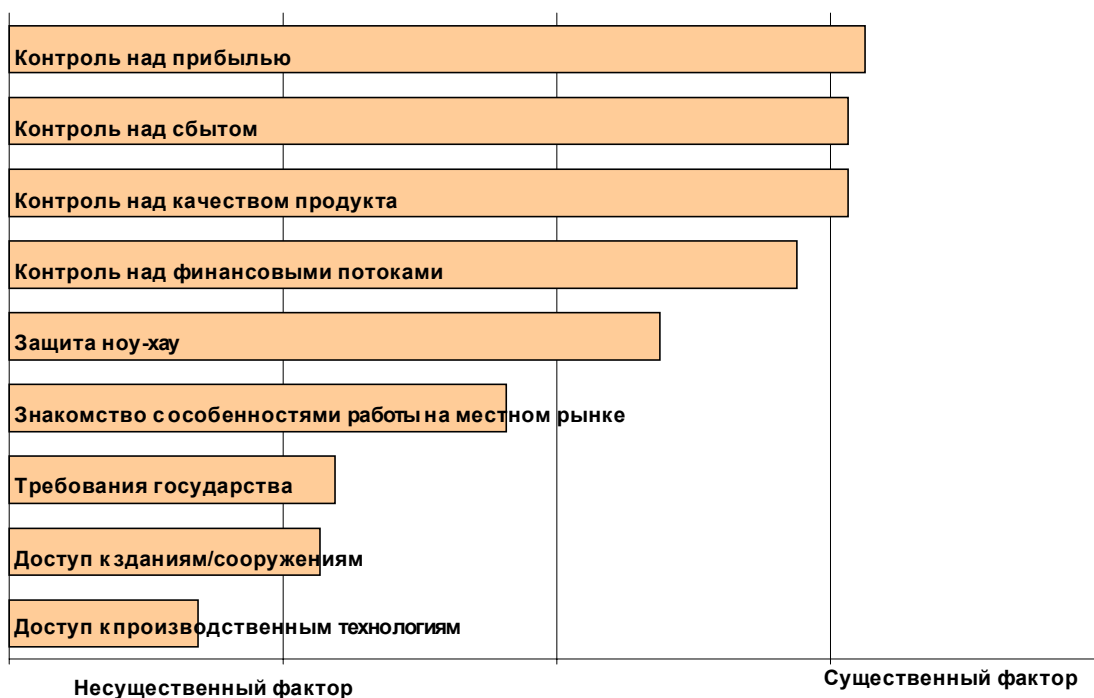
**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

Возможность сокращения транспортных расходов не играет значительной роли для всех участников опроса, за исключением компаний, занимающихся сбытом продукции. То же самое относится к налоговым льготам, возможностям выхода из России на рынки третьих стран и доступности сырья (значительная часть прямых иностранных инвестиций в сырьевой сектор была осуществлена американскими компаниями). Аналогичным образом, денежные потоки, уже существующие в России, имели для участников опроса второстепенное значение при принятии решения об осуществлении здесь инвестиционной деятельности. Исключение в этом случае составляют лишь банки и транспортные компании. И наконец, относительная мягкость экологических норм, по-видимому, не сыграла при принятии инвестиционных решений никакой роли.

**ПРИЧИНЫ ПРЕДПОЧТЕНИЯ КОМПАНИЯМИ  
САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА  
ПРОДАЖЕ ЛИЦЕНЗИЙ**

*График 2*

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФАКТОРОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПРЕДПОЧТЕНИЕ  
ПРОИЗВОДСТВА ПРОДАЖЕ ЛИЦЕНЗИЙ, ПО СТЕПЕНИ ВАЖНОСТИ**



### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

В анкете содержался вопрос о причинах, побудивших инвесторов предпочесть организацию производства в самой России продаже лицензий профильным российским предприятиям или иным формам субподрядных отношений. По результатам опроса самой важной причиной является *стремление удержать за собой контроль над прибылями, сбытом, качеством продукции* и в несколько меньшей степени — *за движением денежных средств*.

Следующим по степени важности соображением оказалась защита собственных ноу-хау и возможность понять особенности работы на местном рынке, однако эти факторы имеют лишь ограниченное значение. Требования властей об организации производства в России в противоположность продаже лицензий, а также возможность использовать здания и технологии, не играли никакой роли в принятии решении об организации производства.

#### НАИБОЛЕЕ СЕРЬЕЗНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТОРЫ В РОССИИ

В анкете был приведен обширный перечень проблем, с которыми могут столкнуться иностранные инвесторы; респонденты распределяли их по степени важности. На основании полученных ответов можно прийти к выводу, что наиболее серьезной проблемой, оставляющей далеко позади все остальные трудности, работающие в России иностранные предприниматели считают неадекватное и постоянно меняющееся налоговое законодательство. Затем в порядке убывания следуют проблемы, связанные со слабым обеспечением прав собственности и прав кредиторов, с действиями таможенных органов, риском изменений в политической сфере, макроэкономической нестабильностью, неразвитостью банковского сектора, существующей в России системой бухучета и коррупцией.

Примечательно, что само по себе налоговое законодательство составляет большую проблему, чем проблемы взаимоотношений с налоговыми органами, призванными обеспечивать его соблюдение. Напротив, таможенные органы и в меньшей степени постоянные изменения внешнеторговой политики доставляют иностранным предпринимателям более серьезные трудности, чем торговая политика как таковая.

Риск изъятия собственности и произвол со стороны властей — как федеральных, так и местных, были отнесены к категории проблем, не самых первостепенных по степени важности. То же самое относится к неплатежам заказчиков и неадекватной защите прав интеллектуальной собственности. Интересно отметить, что защита прав интеллектуальной собственности рассматривается многими как менее серьезная проблема, чем обеспечение прав собственности в целом. Эта точка зрения последовательно выражается представителями всех секторов, и хотя компании, использующие более передовые производственные технологии, естественным образом, больше озабочены защитой прав интеллектуальной собственности, их представители все равно считают, что обеспечение прав собственности в целом представляет собой в России более серьезное препятствие, чем защита прав интеллектуальной собственности.



### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

обычная преступность, занимают последние места в перечне препятствий, с которыми сталкиваются иностранные инвесторы.

Порядок распределения проблем по степени важности носит относительно устойчивый характер во всех секторах. Компании, участвующие в промышленном производстве, подчеркивают серьезность проблем, связанных с неразвитостью банковского сектора. Напротив, банки отнесли к числу первостепенных проблему неадекватной защиты прав кредиторов. Неплатежи клиентов и российская система бухучета также имеют для них большее значение, чем для остальных. Для консультационных фирм чрезвычайно важна проблема недостаточной защиты прав собственности. Так же, как и банки, они в большей степени, чем остальные, страдают от несвоевременных платежей клиентов и несовершенства российской системы бухгалтерского учета.

Компании, занимающиеся сбытом продукции, расценивают в качестве более серьезных проблемы, связанные с действиями таможенных органов, и, может быть, вследствие этого ставят коррупцию на более высокое место, чем большинство других участников опроса. Транспортные компании также подчеркивают серьезность проблем, создаваемых таможенными органами Российской Федерации.

#### РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПРОИЗВОДСТВЕННЫМИ И ТОРГОВЫМИ КОМПАНИЯМИ В ОЦЕНКЕ СЕРЬЕЗНОСТИ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЮ

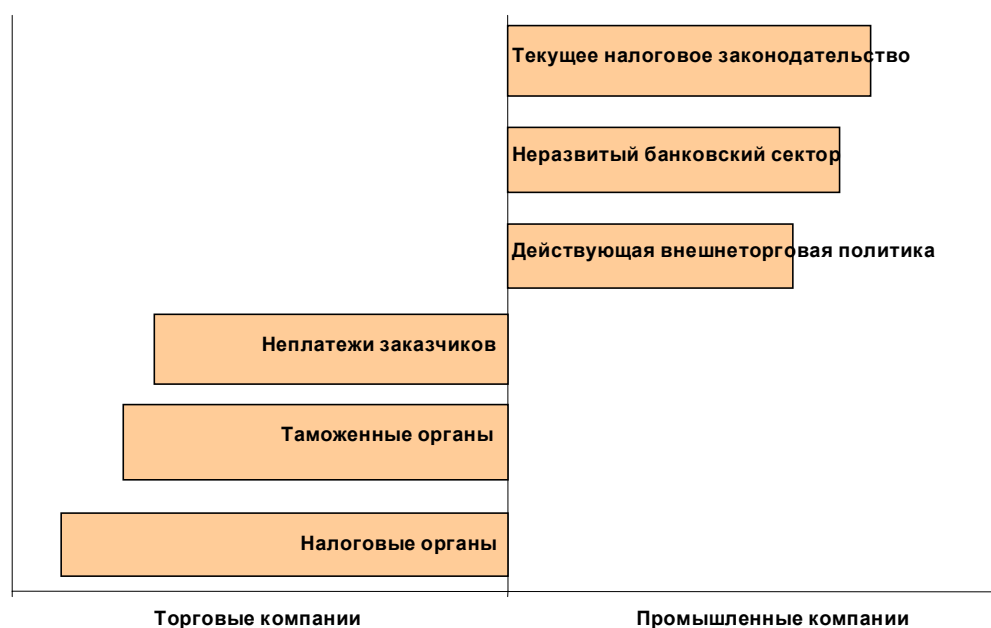
Учитывая то значение, которое придается в России «реальному сектору экономики», и прежде всего промышленному производству, мы поставили перед собой задачу выяснить различия в том, как важность проблем оценивается промышленными компаниями и фирмами, занимающимися только сбытом продукции.

Как следует из данных опроса, компании, участвующие в промышленном производстве, в большей степени страдают от проблем структурного характера (таких, как несовершенство законодательства) и в меньшей — от действий властей. Они ставят на более высокое место такие трудности, как неразвитость банковского сектора, а также несовершенство налогового законодательства и торговой политики, тогда как торговые компании больше страдают от действий налоговых и таможенных органов, а также от неплатежей российских заказчиков.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

*График 4*

**РАЗЛИЧИЕ МЕЖДУ ТОРГОВЫМИ  
И ПРОМЫШЛЕННЫМИ КОМПАНИЯМИ  
В ОЦЕНКЕ ВСТАЮЩИХ ПЕРЕД НИМИ ПРОБЛЕМ\***



\* Положительное значение показателя означает, что указанный фактор представляется более существенным для промышленных компаний.

**ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ  
ПРИСУТСТВИЯ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ  
ДРУГИХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ**

В анкете содержался вопрос о том, в какой степени наличие или отсутствие в России других иностранных инвесторов повлияло на решение компаний заняться здесь инвестиционной деятельностью. Как следует из ответов, в целом этот фактор не оказал серьезного воздействия на процесс принятия руководством компаний инвестиционных решений.

Тем не менее, как представляется, присутствие в стране других инвесторов в какой-то мере указывает на наличие прибыльного рынка и облегчает инвесторам оценку эффективности своих инвестиционных проектов. Помимо этого, иностранные компании отчасти воспринимаются ими как потенциальные клиенты и заказчики. В случае отсутствия на рынке других иностранных инвесторов возможность оказать-

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

ся на рынке первым и извлечь из этого выгоду также играет некоторую (очень ограниченную) роль в принятии решения. Возможность использования компаний, находящихся в собственности иностранных инвесторов, в качестве поставщиков или возможность продажи инвестиционного проекта иностранным инвесторам, уже присутствующим в стране, не играла почти никакой роли в принятии позитивного решения относительно капиталовложения в России.

#### СТРУКТУРНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОСНОВНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Чтобы составить представление о том, какой структуре акционерного капитала отдадут предпочтение иностранные инвесторы в России, в анкету был включен вопрос о конкретных характеристиках одного, самого крупного инвестиционного проекта, осуществляемого данной компанией. Судя по результатам опроса, материнские компании, осуществляющие деятельность в банковском секторе и сфере сбыта продукции, а также консультационные фирмы предпочитают владеть 100% акционерного капитала предприятия.

Все банки и более половины консультационных и торговых фирм, представленных в нашей выборке, находились в полной собственности иностранных инвесторов. Однако промышленные и транспортные компании чаще организованы как совместные предприятия и реже на основе какой-то иной формы совместной собственности. Об этом свидетельствует тот факт, что лишь немногим больше четверти этих компаний находятся в полной собственности иностранных инвесторов.

Помимо этого, нас интересовал относительный размер вклада каждого из партнеров в уставной капитал совместного предприятия. Из ответов на вопросы анкеты следует, что на начальном этапе реализации проекта 90% иностранных предприятий внесли значительно больший, чем российские партнеры, вклад в технологии производства, управления и маркетинга. Это относится также к финансовым ресурсам и торговой марке. Точно так же около 90% фирм внесли в виде вклада в уставной капитал самую значительную часть оборудования, и почти три четверти фирм привлекли самую большую часть научных работников. При этом российские партнеры почти в половине случаев внесли свой вклад в уставной капитал в виде знания особенностей работы на местном рынке и почти в двух третях случаев — в виде зданий и сооружений.

Была исследована также структура конкуренции на тех российских рынках, где действуют иностранные инвесторы, и сделан вывод о том, что стремление получить монопольную или олигопольную ренту в большинстве случаев не являлось решающим фактором при принятии решения об осуществлении инвестиций в России, поскольку ни одно из обследованных предприятий не имело монопольного положения на рынке и только 20% компаний действовало на рынках, где было меньше пяти конкурентов.

В рамках опроса была поставлена также цель определить уровень технологии, используемой в инвестиционных проектах. Примерно 40% из общего числа компаний, охваченных опросом, и 30% промышленных предприятий, представленных в

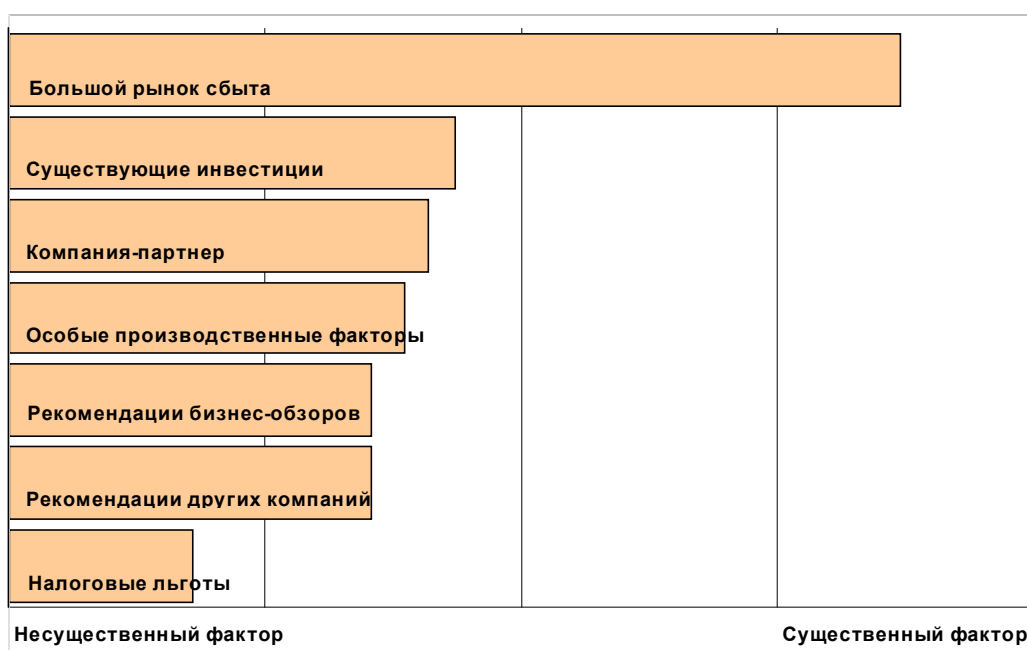
**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

выборке, используют относительно новые, передовые технологии. На остальных предприятиях применяются давно известные, традиционные технологии. Устаревшие технологии не используются ни на одном из предприятий, участвовавших в опросе.

Ответы на вопрос о том, какие факторы определили выбор местоположения предприятия в России, позволили выявить характер различий между компаниями, отдавшими предпочтение Москве, и теми, кто остановил свой выбор на регионах. Для предприятий, расположенных в Москве, единственным решающим фактором являлось присутствие на крупном рынке сбыта. Для компаний, базирующихся в регионах, главную роль играло наличие особых производственных факторов или компаний-партнеров.

*График 5*

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО СТЕПЕНИ ВАЖНОСТИ ФАКТОРОВ,  
ОПРЕДЕЛИВШИХ ВЫБОР РЕГИОНА  
ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПИИ, — В МОСКВЕ**

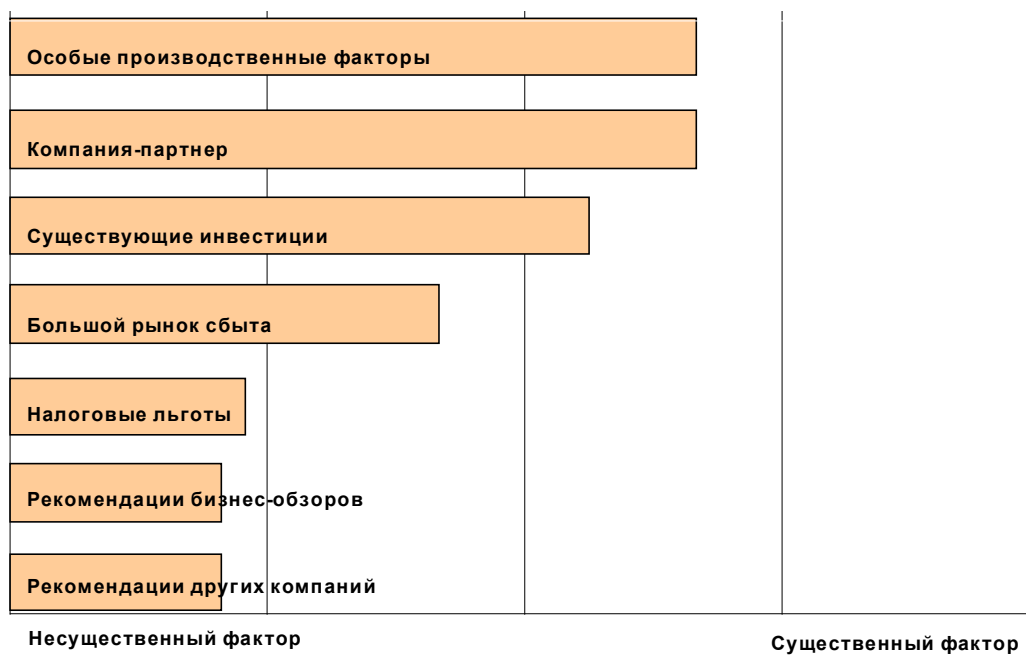


Инвестиции, ранее производившиеся в данном регионе, также являлись важным фактором, определившим место реализации новых инвестиционных проектов. Ни налоговые льготы, ни рекомендации, явившиеся результатом обследований, которые проводились с целью определения условий для предпринимательской деятельности в том или ином регионе, не оказали существенного воздействия на выбор местоположения предприятия.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3.  
ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ —  
СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?**

*График 6*

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО СТЕПЕНИ ВАЖНОСТИ ФАКТОРОВ,  
ОПРЕДЕЛИВШИХ ВЫБОР РЕГИОНА  
ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПИИ, — ВНЕ МОСКВЫ**



**ИМЕЕТ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ РАЗМЕР ПРЕДПРИЯТИЯ?**

При опросе также ставилась цель выяснить, существуют ли различия в оценке ситуации мелкими и крупными инвесторами. Хотя относительно небольшой размер выборки мог до некоторой степени повлиять на корректность выводов, но результаты показали, что размер материнской компании или дочернего предприятия, действующего в России, не влияет на общую оценку ими положения и степени успешности инвестиционного проекта. Размер предприятия играл роль только в одном случае: крупные промышленные компании указывали на наличие проблем с поставщиками и налоговыми органами значительно чаще, чем более мелкие предприятия.

И хотя проблемы с налоговыми органами оценивались крупными компаниями как достаточно серьезные (возможно, это связано с тем, что на них чаще проводятся налоговые проверки), трудности, связанные с поставщиками, отнесены ими к категории не самых значительных.

### СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 3. ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЭКОНОМИКУ РОССИИ — СТОИТ ЛИ ОВЧИНКА ВЫДЕЛКИ?

#### ЕСЛИ НАЧАТЬ ЖИЗНЬ СНАЧАЛА...

Для определения того, насколько респонденты удовлетворены реализацией своих проектов в России, был задан следующий вопрос: «Представьте себе, что вы еще не начинали инвестиционную деятельность в России. Приняли бы вы решение заняться ею, заранее зная, что вас ждет?» Удивительно, но три четверти инвесторов ответили на этот вопрос утвердительно, причем эта пропорция совпала во всех секторах, за исключением банковского, где такую готовность выразили 60% респондентов (80% в промышленном секторе).

На вопрос о том, планируют ли компании изменить объем своей деятельности в России, были даны следующие ответы: ни одна (!) компания не высказала намерения его уменьшить, 56% респондентов ответили, что планируют его увеличить, а остальные не собирались ничего менять. Однако в этом отношении между секторами имеются существенные различия. Ни одна из консультационных фирм не планирует увеличивать объем деятельности, в то время как примерно половина банков и торговых компаний, а также 71% промышленных предприятий заявили о том, что собираются наращивать свое присутствие в России.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то что еще очень многое предстоит сделать для обеспечения в России действительно благоприятного инвестиционного климата, прямые иностранные инвестиции — особенно в том случае, если производство организовано непосредственно в России, — являются более привлекательными, чем это принято считать на основании материалов западной прессы. Решению подлежит весьма широкий круг проблем, и наиболее важные из них должны быть решены как можно скорей. Абсолютно приоритетной задачей является упорядочение налогового законодательства. Небольшое значение, которое, судя по результатам обследования, иностранные компании придают налоговым льготам при принятии решений об осуществлении инвестиций и выборе места для реализации инвестиционных проектов, указывает на то, что инвесторам нужны не привилегированные условия и более низкие налоговые ставки по сравнению с международными, а разумная, прозрачная и предсказуемая налоговая система.

Помимо этого, большое значение для повышения привлекательности инвестиций в российскую экономику играет укрепление российской банковской системы. По-видимому, это означает необходимость расширения присутствия в России иностранных банков, поскольку улучшение в этой области не следует откладывать на долгий срок. Во всяком случае, предпосылкой усовершенствования банковской системы является более надежное обеспечение прав собственности и особенно прав кредиторов. И наконец, одной из наиболее приоритетных задач является упорядочение работы таможенных органов, в которых, как считают многие инвесторы, царит произвол и коррупция.

В целом результаты обследования являются обнадеживающими. Они свидетельствуют о том, что несмотря на нынешний крайне небольшой объем прямые иностранные инвестиции в российскую экономику имеют благоприятные перспективы.

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4

*ПРЕСТУПЛЕНИЕ —  
ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ  
ПРЕСТУПНОСТИ В  
РОССИИ В ПЕРЕ-  
ХОДНЫЙ ПЕРИОД)*

*Ничто так не подстрекает к преступлениям  
с деньгами как очень большая бедность  
или очень большое богатство.  
Марк Твен*

---

*Авторы Специального доклада — Рудигер Аренд, Юрий Андриенко, эксперты Рос-  
сийско-европейского центра экономической политики.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

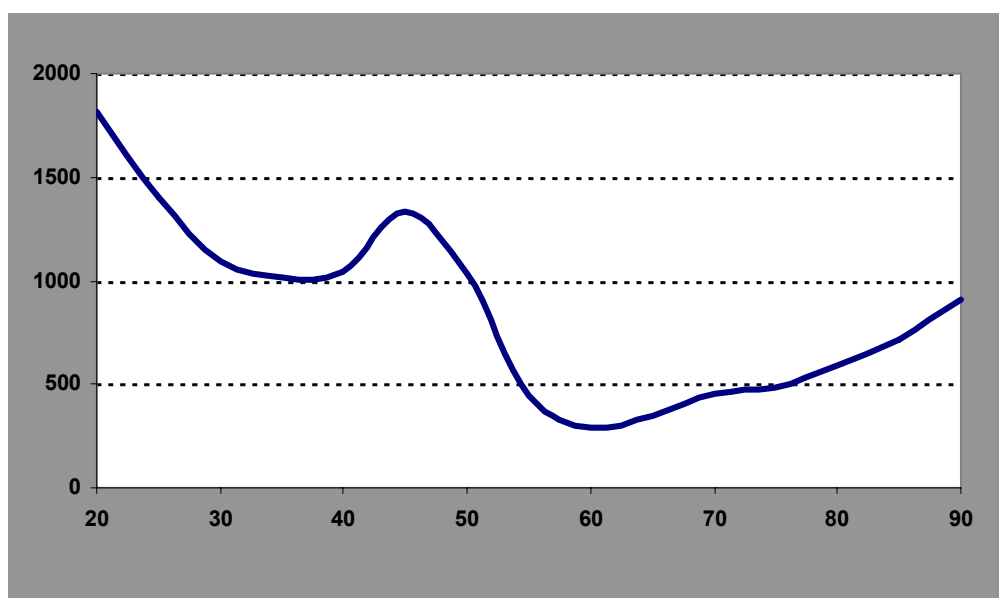
### ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Уже в начале XX века преступность была главной проблемой царской России. Тогда в год совершалось приблизительно 2,5 млн преступлений — цифра, сравнимая с тем же показателем последнего десятилетия XX века. Октябрьская революция и последовавшая за ней гражданская война привели к катастрофическому экономическому спаду и одновременно к росту преступности. В 1924 г. за реальные или «политические» преступления было осуждено 2,9% населения — цифра поразительная.

Но по мере укрепления Советской власти и установления режима террора и жесточайших репрессий происходила быстрая ликвидация политических и личных свобод, и побочным продуктом этих явлений стало постепенное уменьшение преступности. Низкий уровень преступности держался до начала 60-х годов, хотя отдельные всплески количества зарегистрированных преступлений наблюдались на протяжении почти всего десятилетия начиная со времени сталинских «больших чисток» (с 1937 г.) и в годы Великой отечественной войны. Однако остается спорным вопрос, в какой степени эти всплески отражали рост числа реальных преступлений, в отличие от надуманных или «политических» преступлений.

#### *График 7*

#### **КОЛИЧЕСТВО ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СССР НА 100 ТЫС. НАСЕЛЕНИЯ, 1920–1990 г.\***



\* Источник: Кудрявцев В. Н. Современные проблемы борьбы с преступностью в России // Вестник Российской Академии наук. Т. 69. 1999. № 69. С. 790–797.

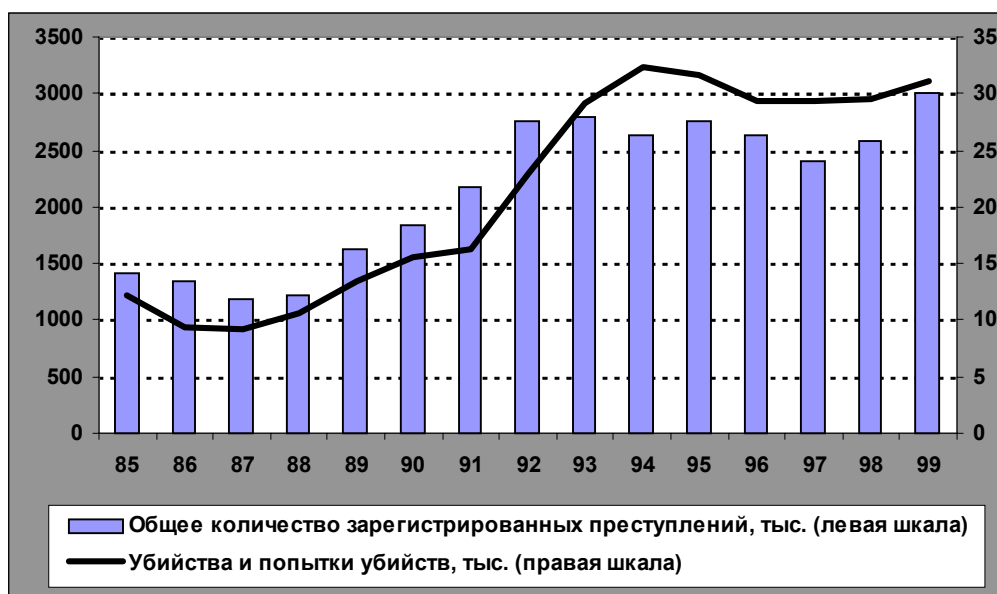
**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

После смерти Сталина преступность какое-то время продолжала снижаться, но с 60-х годов эта тенденция сменилась на противоположную, что соответствовало общемировой динамике преступности. Послесталинский рост преступности в СССР, возможно, частично объясним увеличением степени личной свободы граждан.

На первый взгляд казалось, что процесс либерализации 90-х годов сопровождался валом преступлений. Однако это впечатление несколько ослабляется, если вспомнить тот факт, что организованная преступность уже свирепствовала в советские времена, а новый значительный подъем преступности был отмечен еще при М. Горбачеве. В начале эпохи гласности и перестройки (1986–1987 гг.) криминальная активность заметно упала, что было вызвано, вероятно, первоначальным успехом горбачевской антиалкогольной кампании. Затем, в 1988 г., положение резко ухудшилось и общество накрыла лавина преступности. Между 1987 и 1991 гг. общее число зарегистрированных преступлений угрожающе выросло на 90%, в частности число убийств — на 76%, а число преступлений против частной собственности утроилось.

*График 8*

**УРОВЕНЬ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ,  
1985–1999 г.**



Возможно, рост преступности отчасти и стал ценой, уплаченной Россией за более открытое и демократическое общество, но главным фактором подъема преступности в 90-х годах была, вероятнее всего, растущая слабость и неэффективность судебной системы. Число судебных приговоров между 1985 и 1989 гг. сократилось наполовину, хотя уровень преступности 1989 г. намного превысил уровень 1985 г.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

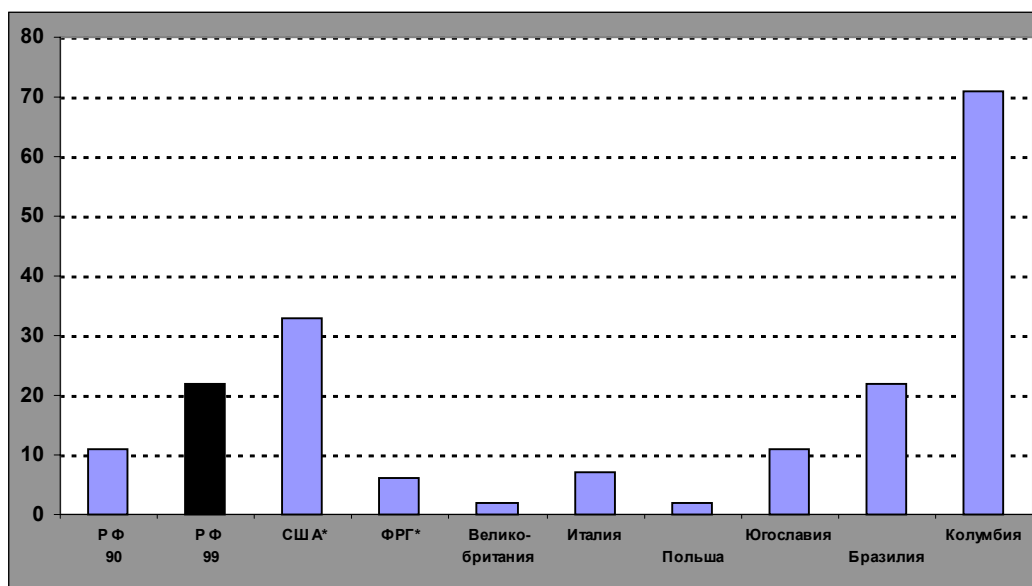
Насильственные преступления продолжали доходить до суда и наказываться, но несостоятельность законов применительно к новым типам преступлений (например, к некоторым видам преступлений против собственности) позволяла все большему числу преступников уходить от наказания.

Такое положение с преступностью усугублялось широко распространенным в народе недоверием к учреждениям, обеспечивающим принудительное исполнение законов в жизни общества. Это было, конечно, результатом долгого существования советского «полицейского государства», в котором милиция и армия использовались правящей Коммунистической партией прежде всего для контроля над гражданами, а защите закона и порядка отводилась в их деятельности второстепенная роль.

По данным обследования 1991 г., лишь 48% населения думали, что милиция способна обеспечить общественный порядок и личную безопасность граждан, а 59% высказывались в пользу самозащиты. Однако даже после ухудшения положения дел при Горбачеве уровень преступности в России и других странах СНГ накануне перехода к рынку не отличался заметно от западноевропейских стран и был гораздо ниже, чем в США и многих латиноамериканских странах.

*График 9*

**ПОКУШЕНИЯ НА УБИЙСТВО В РОССИИ  
И ДРУГИХ СТРАНАХ МИРА  
НА 100 ТЫС. НАСЕЛЕНИЯ, 1990 г.**



\* Данные Интерпола за 1984 г.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

## ПРЕСТУПНОСТЬ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Когда в начале 1992 г. российское правительство, возглавляемое Е. Гайдаром, приступило к либерализации экономики, уровень преступности уже на 80% превышал показатель 1988 г. и успел вырасти еще на 30% до 1993 г., когда положение несколько стабилизировалось. Далее наблюдались небольшие колебания относительно этого нового уровня, пока ситуация с преступностью не улучшилась в 1997 г., когда временно показатели преступности стали самыми низкими за десятилетие (благодаря некоторому улучшению экономического положения населения), но потом они вновь стали ухудшаться из-за экономического кризиса 1998 г. и нового снижения уровня жизни.

Как показано в нашем эконометрическом исследовании<sup>1</sup>, увеличение количества преступлений (и насильственных преступлений против личности, и хищений собственности) в переходный период было обусловлено множеством факторов. *Во-первых*, снижение показателя раскрываемости преступлений по причине общей дезорганизации и деградации как милиции, так и судебной системы уменьшило риск наказания и тем самым стимулировало преступное поведение. *Во-вторых*, повышение уровня потребления алкоголя, спровоцированное среди прочих причин относительно низкими ценами на алкогольные напитки и возросшей неопределенностью и напряженностью жизни, также объясняет подъем показателей преступности, особенно числа убийств. *В-третьих*, обнищание населения вкупе с увеличением неравенства в доходах подстрекало людей совершать больше преступлений, чем прежде. И, наконец, *в-четвертых*, как и в большинстве других стран мира, в России наблюдается высокая степень устойчивости показателей преступности: в случае, если эти показатели увеличились, требуется весьма длительный срок для их обратного снижения. Это остается истиной, даже когда причины для подъема преступности уже исчезли, так как широкое распространение криминального опыта способствует совершению новых преступлений.

Говоря более обобщенно, рост преступности в переходном периоде отражает усиление в поведении людей явления, которое экономисты иногда называют «предпочтением настоящего». Люди думают главным образом о переживаемом моменте, о настоящем, и пренебрегают возможными негативными последствиями для себя (или негативными последствиями для других). Это широко распространенная модель поведения в переходной России, и не только для преступников, но и для политиков, банкиров и деловых людей.

Однако, если даже показатели преступности и убийств в сегодняшней России признать высокими по международным стандартам, то и тогда внешние наблюдатели склонны преувеличивать опасности проживания в России. Если рассмотреть проблему в надлежащей перспективе, то станет очевидным, что теперешний уровень убийств в России держится в тех же пределах, что в США 80-х годов, по данным

---

<sup>1</sup> *Arendt R., Andrienko Y. Crime — the nail in the Coffin of Russian Civil Society? Understanding its Development during Transition: A regional approach. M.: REСEP, 2000.*

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

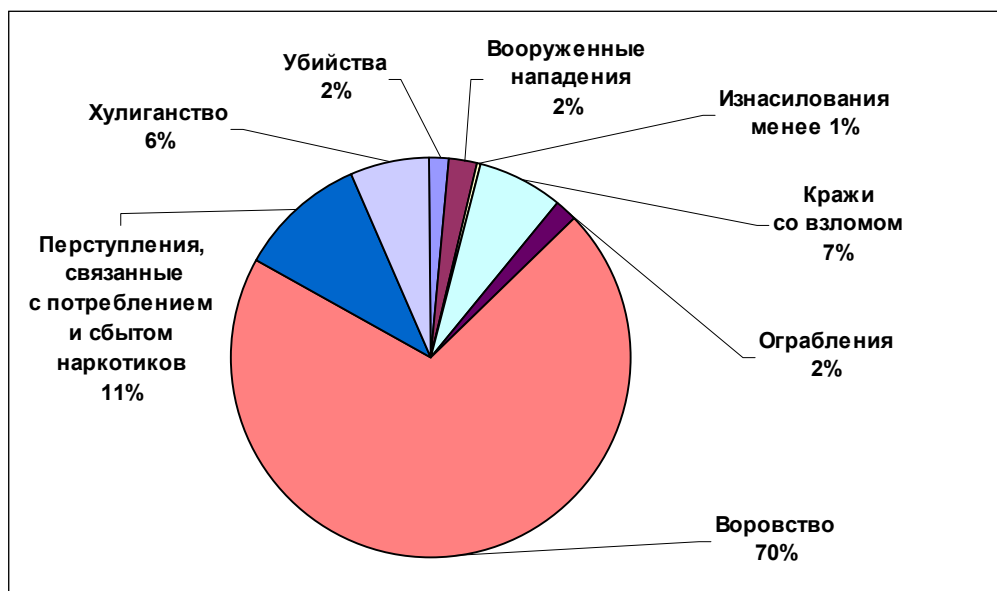
Интерпола. Можно привести и другой, более бытовой довод против преувеличенных страхов, бытующих на Западе: иностранных гостей Москвы часто поражает факт, что москвичи регулярно и без опасений используют любой подвернувшийся частный автомобиль в качестве такси — поведение немислимое (и весьма опасное) в большинстве других мегаполисов мира.

Еще один, возможно не общепринятый, подход к оценке преступности в России — сравнение показателей убийств с показателями самоубийств. В этом отношении поражает, что в 1999 г. уровень самоубийств в России (39 случаев на 100 тыс. населения) был приблизительно в три-четыре раза выше уровня самоубийств в большинстве стран Западной Европы и почти вдвое выше российского показателя убийств (из того же расчета на 100 тыс. населения), то есть на каждое убийство приходилось два случая самоубийства.

Следует отметить также, что самоубийства, убийства и проблемы со здоровьем населения особенно распространены в сельской местности. Это, наряду с тем фактом, что самые жестокие преступления с применением насилия совершаются в домашней обстановке или среди ближайших соседей, говорит о том, что большая часть преступлений в России является прямым следствием трудностей, порожденных десятилетним экономическим спадом и кардинальными изменениями в политической и социальной системе страны. В свою очередь такой вывод внушает надежду, что проблема всплеска преступности в России временная, однако позитивные изменения будут медленными из-за действия упомянутых выше инерционных сил.

*График 10*

**ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, 1999 г.**



**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

В переходное десятилетие произошли изменения не только в уровне российской преступности, но и в ее структуре. Не должно удивлять, что наиболее заметный ее рост наблюдался в сфере экономических и связанных с наркотиками преступлений (число последних увеличилось с 1990 г. в 13 раз). В качестве общей характеристики можно сказать, что в 90-е годы правонарушители стали более агрессивными и жестокими. Так, в 1993 г. приблизительно 20% всех преступлений классифицировались как серьезные (заслужившие срок пять и более лет тюремного заключения по Уголовному кодексу). Тревожит то, что к 1998 г. процент серьезных преступлений подскочил до 60%. Более частым стало применение огнестрельного оружия, особенно в местах, где его легко приобрести, например, в регионах дислокации крупных воинских подразделений или с высоким уровнем организованной преступности.

Организованная преступность развилась, заполнив вакуум, порожденный отсутствием законодательной защиты прав собственности. Многие российские предприятия и банки имеют незаконное или полузаконное прикрытие, которое метафорически именуется «крышей». Это значит, что они либо платят отступные какой-то банде, либо платят более или менее сомнительным частным охранным предприятиям (ЧОП), иногда местной милиции. «Крыши» предоставляют разнообразные услуги, включая защиту от других криминальных группировок и помощь в разборках с официальными организациями или деловыми партнерами.

Успешная легализация организованной преступности, к сожалению, стала фактом российской жизни во второй половине 90-х годов. Однако опять-таки стоит посмотреть на эти факты в сравнительной перспективе. Несмотря на подъем преступной деятельности в середине 90-х годов Россия все еще имела относительно низкий (официально зарегистрированный) уровень преступности, приблизительно в три-четыре раза ниже, чем в США и Германии, и почти в полтора раза ниже, чем в Италии. Конечно, по общему мнению, эти цифры, скорее всего, несколько приукрашивают истинное положение дел, поскольку в России более высоким является уровень незарегистрированной преступности. Но все-таки сравнительные исследования показывают, что криминальная ситуация в России, возможно, лучше или, по меньшей мере, не намного хуже, чем в большинстве западноевропейских стран по официальным данным, и явно лучше, чем принято считать в общественном мнении на Западе.

90-е годы стали временем заметного снижения среднего возраста преступников, когда гораздо больше чем прежде молодых людей в возрасте 18–24 лет включилось в противоправную деятельность (см. *графики 11 и 12*). В период между 1990 и 1998 гг. из общего количества раскрытых преступлений доля преступлений, совершенных представителями этой возрастной группы, поднялась с 21 до 26% и — что еще более тревожно — их доля в серьезных преступлениях выросла с 22 до 29%. Помимо проявлений юношеского экстремизма и необузданности этот рост обусловлен, видимо, относительной бедностью молодых людей, так как за одинаковую работу им платят меньше, чем их старшим коллегам.

Несмотря на то что в 1990 г. официальной безработицы почти не существовало, за истекшее десятилетие значительная доля безработных среди правонарушителей стала очевидной. Люди без постоянных источников дохода составляют ныне большинство среди осужденных: их доля за 1990–1999 гг. выросла с 17 до 56% (см. *график 13*).

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

*График 11*

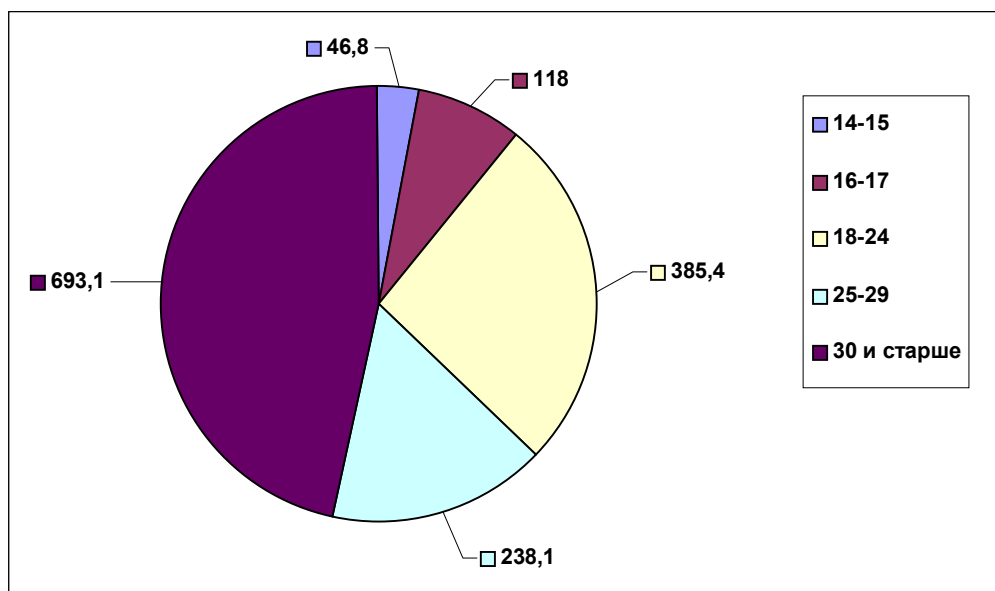
**ВОЗРАСТНОЙ ПРОФИЛЬ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ  
В ЦЕЛОМ И ПРЕСТУПНИКОВ**



\* Источник: Кудрявцев В. Н. Современные проблемы борьбы с преступностью в России // Вестник Российской Академии наук. Т. 69. 1999. № 69. С. 790–797.

*График 12*

**СТРУКТУРА ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО ВОЗРАСТУ ПРЕСТУПНИКОВ,  
1998 г. (тыс. чел.)**



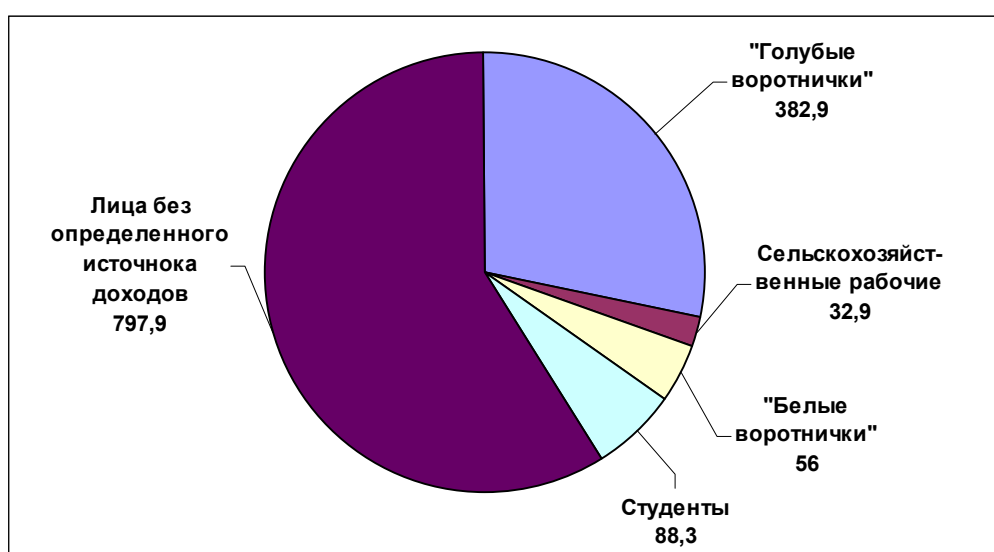
Еще одна интересная характеристика 90-х годов — резкое увеличение рецидивизма: количество повторных преступлений более чем удвоилось, достигнув в 1998 г.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

600 тыс. случаев, и это значит, что одно преступление из четырех совершалось людьми с прежде зарегистрированными правонарушениями. Наконец, за 90-е годы феноменально, в восемь раз!, увеличилась организованная преступность, отразив тем самым возрастающее значение мафиозных структур.

*График 13*

**СТРУКТУРА ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО ПРОФЕССИИ  
ПРЕСТУПНИКОВ, 1998 г. (тыс. чел.)\***



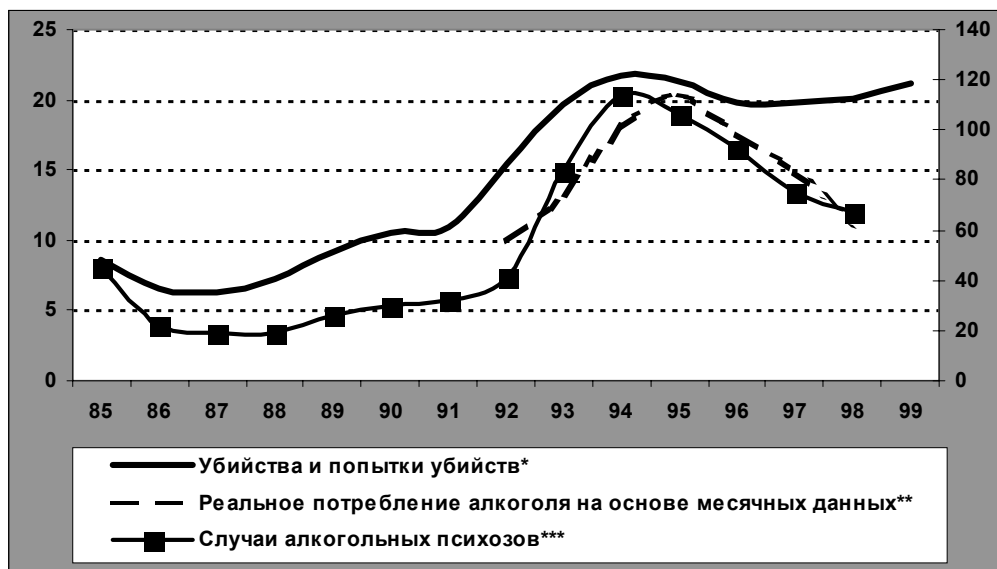
Вопреки широко распространенному мнению, самая большая доля убийств в России не связана с предпринимательской деятельностью или политикой, но попросту обусловлена усилением напряженности в семейной и повседневной жизни. Об этом свидетельствует исключительно высокая доля насильственных преступлений, совершенных под влиянием алкоголя. Около 80% убийц и 60% жертв убийства были пьяны в момент совершения преступления.

Эта роль алкоголя в преступлениях с применением насилия обычна и в других странах. В США, например, около 60% всех лиц, осужденных за нападения с насильственными действиями, потребляли алкоголь непосредственно перед преступлением. В Швеции около половины убийц и их жертв находились под воздействием алкоголя во время инцидента. Тем не менее Россию, видимо, следует считать особым случаем, поскольку значение потребления алкоголя в объяснении причин преступлений, особенно убийств, здесь исключительно велико.

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

*График 14*

**КОЛИЧЕСТВО УБИЙСТВ И ПОТРЕБЛЕНИЕ АЛКОГОЛЯ  
В РОССИИ, 1985–1999 гг.**



\* Левая шкала. На 100 тыс. населения.

\*\* Левая шкала. Показатель 1992 г. принят за 10.

\*\*\* Правая шкала. На 100 тыс. населения.

**МИЛИЦИЯ И ТЮРЕМНАЯ СИСТЕМА**

Россия и США имеют самые высокие в мире показатели численности населения, находящегося в тюремном заключении. В совокупности в обеих странах под стражей находятся свыше 3 млн человек (в России на начало 2000 г. — 1 млн), что составляет почти 40% общей численности заключенных во всех странах мира. Каждый год около 300 тыс. человек из более чем 1 млн осужденных приговариваются в России к тюремному заключению (остальным обычно дается испытательный срок), что меньше чем в 1985 г., когда этот показатель составлял 400 из 840 тыс. человек. Очевидно, какая-то часть этого уменьшения объяснима тем, что в более открытом обществе тюремным заключением наказываются меньше правонарушений, чем в полицейском государстве.

Однако в течение периода с 1985 г. по 1989 г. наблюдался очень большой спад в количестве судебных приговоров любого рода, и главное объяснение этому надо искать в катастрофическом падении эффективности милиции, хронической перегрузке и недофинансировании судебной системы. Ухудшение положения в ней становится особенно очевидным в свете того, что уровень преступности между

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

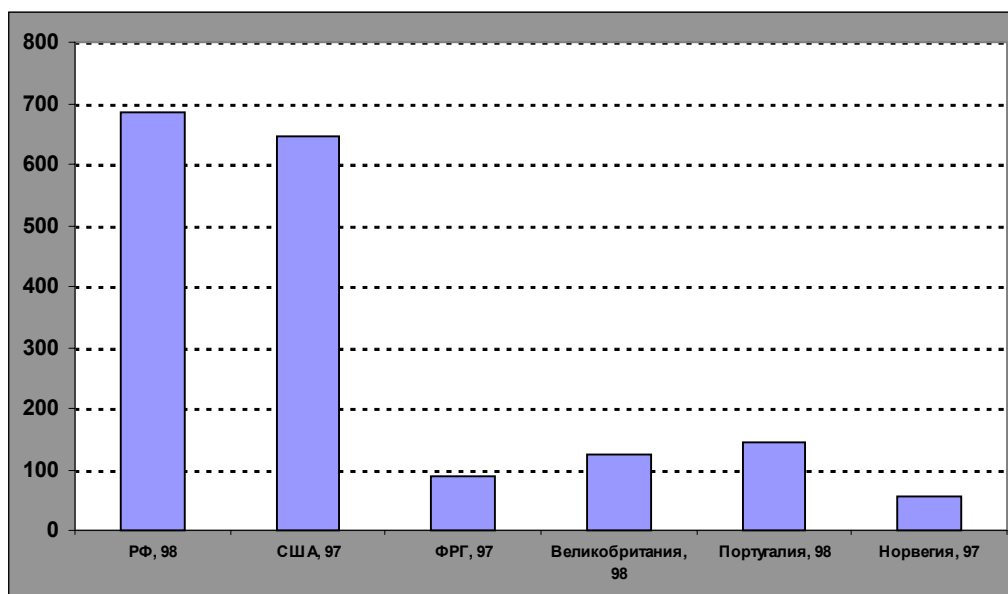
1985–1999 гг. вырос более чем вдвое, а общее число судебных решений увеличилось совсем незначительно.

Тюрьмы и досудебные следственные изоляторы России переполнены: в последних часто приходится до одного квадратного метра на человека или еще меньше, так что подследственные вынуждены спать в три смены. Осужденным в исправительных учреждениях не хватает еды, лекарств и одежды. Вследствие этого риск смерти от туберкулеза в тюрьме в 58 раз выше среднего по России, а общий коэффициент смертности выше в 28 раз.

Очевидно, это не только результат недостатка ресурсов, но и в какой-то степени результат сознательной политики российской карательной системы. Чиновники Министерства внутренних дел говорят, что они предпочитают держать молодых людей в следственных изоляторах как можно дольше даже за малые правонарушения, дабы показать им всю непривлекательность попадания в подобные места (обычно люди дожидаются суда в таких следственных изоляторах от шести месяцев до нескольких лет). Небывалая по масштабам амнистия летом 2000 г., когда из тюрем освободили около 100 тыс. человек, мало улучшила положение оставшихся под стражей.

*График 15*

**ЧИСЛЕННОСТЬ ЗАКЛЮЧЕННЫХ  
В РОССИИ И ДРУГИХ СТРАНАХ МИРА  
НА 100 ТЫС. НАСЕЛЕНИЯ**



**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

## ПРЕСТУПНОСТЬ В РЕГИОНАХ

По России наблюдаются большие региональные различия в уровнях преступности: показатели убийств заметно растут к востоку от Уральских гор, близко следуя региональной структуре потребления алкоголя. Интересно отметить, что хотя общий уровень преступности и убийств в абсолютном выражении заметно повысился за переходный период, распределение этих показателей по регионам осталось относительно стабильным, доказывая тем самым, что существует не только временные, но наравне с ним пространственно-региональное измерение преступности.

Уровень преступности в некоторых регионах традиционно высок. Это верно для Сибири, возможно, по причине массовых ссылок в этот регион осужденных как в царские, так и в советские времена. В других регионах, например, в Ингушетии и Дагестане, уровень преступности был традиционно низким, и оба региона имели в 1998 г. самые низкие показатели преступности в России. Эту региональную инерцию можно объяснить тем, что преступность в большей степени зависит от проникновения в данный регион новых видов преступлений и средств их осуществления, так сказать «ноу-хау» криминального дела.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рост преступности в России в переходную эпоху вовсе не удивителен, поскольку кардинальные изменения в экономической и политической системе страны сопровождались резким спадом в уровне жизни, ростом безработицы, бедности и неравенства, распространением теневой экономики и расцветом организованной преступности. Кроме того, огромные изменения в традиционных ценностях и казавшихся незыблемыми ориентирах вкупе с неудачным коррумпированным проведением приватизации, в ходе которой все законопослушные граждане оказались одураченными, — привели в конечном итоге к ослаблению моральных норм в обществе.

Однако рост уровня преступности не должен вызывать паники, ибо преступность в России все еще держится на таких же или даже более низких уровнях, чем в большинстве западноевропейских стран. Большое количество убийств, которые западное восприятие часто приписывает преступным группам, в действительности есть результат всплесков агрессии внутри семьи или соседского окружения, обычно связанных со злоупотреблением алкоголем. Следовательно, хотя конец репрессий и расширение личной свободы, возможно, сыграли некоторую стимулирующую роль в активизации криминальной деятельности в современной посткоммунистической России, эти причины все же не являются главными в последовавшем после начала реформ разрастании преступности.

Трудные экономические обстоятельства, возросшее потребление алкоголя и общая слабость и дезорганизация государства в хаосе перехода к новым порядкам, по нашему мнению, гораздо лучше объясняют очевидное для всех усиление криминальной активности. Рост преступности можно рассматривать как издержки сложнейших экономических и социальных перемен, происшедших и происходящих в Рос-

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД 4.  
ПРЕСТУПЛЕНИЕ — ПУТЬ СВОБОДЫ?  
(РАЗВИТИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД)**

сии, и потому по мере ее экономического и социально-политического выздоровления можно ожидать пусть медленного, но уменьшения преступности.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

### **ЗАРЕГИСТРИРОВАННАЯ И НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В РОССИИ**

Все показатели преступности, использованные в настоящем Специальном докладе, взяты из официальной статистики. Цифры по разным категориям убийств считаются самыми надежными данными в статистике преступности, тогда как статистика по другим категориям преступлений страдает от серьезного недоучета реальных случаев. Опрос жертв преступлений, проведенный Госкомстатом в 1991 г. (вероятно, наиболее достоверное обследование этого рода, когда-либо осуществленное в России), показал уровень скрытой преступности около 60% — средний по международным стандартам уровень. Для сравнения приведем данные по США: опрос жертв преступлений, проведенный в США в 1995 г., обнаружил, что были зарегистрированы лишь 38% всех преступлений. В России большая часть из тех 40% преступлений, о которых люди не заявляли, относится к категории серьезных преступлений.

Но эти цифры, по-видимому, резко ухудшились за истекшее десятилетие. По некоторым оценкам, российская милиция к концу 90-х годов регистрировала только 29% всех преступлений, в том числе только одну треть всех убийств, одну седьмую всех изнасилований и лишь одну из каждых 78 краж. К сожалению, нет точных данных для уяснения того, как изменилась скрытая преступность на протяжении переходного периода.

Некоторые заключения можно вывести из официальной статистики, которая показывает, что в 1990 г. осужденный преступник до ареста успевал совершить в среднем четыре зарегистрированные кражи, тогда как в 1998 г. он совершал в среднем только две с половиной зарегистрированные кражи. Предполагая, что криминальная активность среднего российского вора мало изменяется с течением времени, из этого можно заключить, что уровень скрытой преступности по категории краж и мелкого воровства вырос за переходный период приблизительно вдвое, что соответствует только что приведенной неофициальной оценке.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2**

### **МИЛИЦЕЙСКИЕ СИЛЫ**

Численность милиции в России по оценкам выросла с 4 человек на 1 тыс. населения в 1992 г. до 6,4 человек на 1 тыс. в 1998 г. Общее число работников Министерства внутренних дел, включая внутренние войска, в конце 1998 г. оценивалось в 13,4 человека на 1 тыс. населения страны. Чиновники этого министерства регулярно докладывают, что в милиции не хватает 40% положенного по штатному расписанию персонала и что ее снаряжение часто хуже, чем у преступников, в основном, из-за плохого финансирования.

Средняя заработная плата милиционера в Москве почти в три раза меньше средней заработной платы одного работающего в городской экономике, и даже офицер зарабатывает в два раза меньше этой средней величины. Поэтому вряд ли следует удивляться тому, что милиционеры часто стремятся найти дополнительные источники дохода. Самый привлекательный из них — взятка.