

Белорусский государственный университет

**Управление государственным
сектором экономики**

МОНОГРАФИЯ

Минск
Издательский центр БГУ
2018

УДК 338.24
ББК 65.050
У67

Авторский коллектив:
М. М. Ковалев, С. Н. Румас, М. К. Шахуб, К. Ю. Юшко

Рекомендовано
Ученым советом экономического факультета
Белорусского государственного университета
10 мая 2018 г., протокол № 6

Рецензенты:
доктор экономических наук профессор *С. В. Лукин*;
доктор экономических наук профессор *С. С. Полоник*

Управление государственным сектором экономики : моногр. /
У67 М. М. Ковалев [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2018. – 250, [4] с.
ISBN 978-985-553-530-1.

Монография посвящена проблемам эффективного управления государственным сектором экономики в целом, а также вопросам корпоративного управления отдельными госпредприятиями и госхолдингами. Рассматриваются также вопросы управления стратегическим сектором экономики, включая военную.

Предназначена для специалистов в области государственного и корпоративного управления.

УДК 338.24
ББК 65.050

ISBN 978-985-553-530-1

© Оформление. РУП «Издательский
центр БГУ», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Управление государственным сектором экономики	
1.1. Государственный сектор экономики: понятие, сущность, эволюция	7
1.2. Системы организации и управления госсектором экономики	19
Глава 2. Корпоративное управление госпредприятиями	
2.1. Эволюция корпоративного управления	28
2.2. Понятие, сущность и механизмы современного корпоративного управления	30
2.3. Сравнительный анализ моделей корпоративного управления.....	32
2.4. Принципы ОЭСР корпоративного управления.....	39
2.5. Эффективный совет директоров и оценка его работы	45
2.6. Качество корпоративного управления в целом	61
2.7. Стратегическое управление на госпредприятиях	63
2.8. Корпоративное управление в Беларуси.....	64
Глава 3. Управление госхолдингами	
3.1. Понятие и сущность холдингов	70
3.2. Корпоративное управление холдингами	74
3.3. Модели и механизмы корпоративного управления дочерними компаниями	80
3.4. Эффективность механизмов управления дочерними компаниями	88
3.5. Совершенствование управления белорусскими госхолдингами..	92
Глава 4. Управление стратегическим сектором экономики	
4.1. Стратегические объекты экономики: понятие, критерии отнесения.....	102
4.2. Основные проблемы и тенденции развития стратегического сектора	104
4.3. Мировая практика ограничения иностранных инвестиций в стратегический сектор экономики.....	109

4.4. Стратегический сектор в России	114
4.5. Стратегический сектор в Казахстане.....	118
4.6. Стратегический сектор в Китае	123
4.7. Стратегический сектор в Кыргызстане	125
4.8. Дискуссии о стратегическом секторе в ЕС.....	126
4.9. Стратегический сектор в Беларуси	127

Глава 5. Управление военной экономикой

5.1. Понятие военная экономика	130
5.2. Государственное регулирование военной экономики	134
5.3. Военный бизнес и управление оборонными предприятиями ...	142
Заключение	152
Библиографический список	154
Приложение 1	161
Приложение 2	163
Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (редакция 2015 года)	163
Рекомендация совета в отношении руководящих принципов по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием	167

ВВЕДЕНИЕ

Государственный сектор экономики присутствует в каждой стране, например, в США это кроме NASA, почта, железные дороги. Стандартные аргументы в их пользу общеизвестны: естественные монополии, недостатки рынка капитала (сектора с высокими рисками и длительным периодом окупаемости), внешние эффекты, равенство в обслуживании [58]. Истоки представлений о необходимости госсектора экономики находим в трудах социалистов-утопистов Т. Мора и Т. Кампанеллы. Их взгляды были дополнены в работах Ж. Ж. Руссо, П. Прудона, К. Маркса, Ф. Энгельса, О. Ланге в контексте решения проблемы социальной справедливости на базе госсобственности. Позднее маятник мнений ученых-экономистов больше склонялся в сторону экономической эффективности, оставляя в стороне проблему социальной справедливости. В то же время изредка известные экономисты обращались к возможностям госсектора в перераспределении национального богатства — М. Алле, Дж. Стиглиц, В. Танзи, Т. Пиккети.

Дискуссии ученых-экономистов о необходимости и размерах государственного сектора экономики продолжаются и сегодня. Стандартному мифу о большей эффективности частного сектора (иногда доказуемому с помощью эмпирических выборочных исследований [58]) противопоставляют примеры высокоэффективных государственных организаций — американской NASA, французских автомобилестроителей, корейских, японских и китайских финансовых институтов. В то же время большинство практиков считают, что государственный сектор менее эффективен, чем частный. Однако по мере возрастания угроз национальной безопасности извне (санкции) роль госсектора экономики возрастает.

Исследование механизмов управления госсектором экономики в современных условиях актуальна как для госсектора в целом, так и для отдельных госпредприятий. Во многих странах, в том числе в Беларуси, до сих пор функции государства как регулятора и собственника не разделены. Поэтому вызывает большой научный и практический интерес проблема: какую модель управления госсектором отраслевую, дуальную, централизованную выбрать для той или иной страны. Четких ответов на этот вопрос не дает даже МВФ.

Исключительно важен также вопрос организации эффективного корпоративного управления на госпредприятиях. Для Беларуси из-за большого веса госпредприятий в белорусской экономике этот вопрос особо важен, но в научной литературе эта проблема практически не исследована.

Отдельные вопросы освещались в наших работах [21, 62, 63, 64, 65, 66, 71, 72, 73].

Необходимость дальнейшего изучения всех основных аспектов разработки системы механизмов управления госсектором экономики, в том числе его специфичными секторами стратегических и военных предприятий, и особенно оценки качества корпоративного управления, повышения его эффективности обусловили в конечном итоге выбор темы данного исследования.

ГЛАВА 1. УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ

В экономике любой страны, в одной в большем объеме (Беларусь, Китай, Греция, Италия, Франция), в другой в меньшем (США, Великобритания, Япония, Люксембург), имеются предприятия, находящиеся в государственной собственности полностью или частично. Вопрос оправданности госсектора экономики и его доли в экономике 10–30 %, или больше, был и остается предметом острой полемики ученых-экономистов. Построение системы эффективного управления государственным сектором экономики задача каждого государства, которую решают по-разному. В главе уточняются понятия и дается эволюция систем и механизмов управления госсектором экономики. В первую очередь дан сравнительный анализ систем управления и институтов государственного сектора экономики. Во вторую очередь дан анализ существующих моделей управления государственными предприятиями, включающих методы, механизмы и технологии, обеспечивающие эффективное управление.

В исследовании мы опирались на многочисленные работы международных и российских экспертов по повышению эффективности госсектора экономики [1, 4, 5, 14, 15, 17, 20, 24, 26, 27, 28, 41, 42, 53, 55, 58, 70].

1.1. Государственный сектор экономики: понятие, сущность, эволюция

1.1.1. Государственное предприятие: уточнение понятия и его эволюция

В дальнейшем под госпредприятием (госкомпанией, госкорпорацией) (public enterprise – PE, state-owned enterprise– SOE) будем понимать предприятие – юридическое лицо с долей государства в собственности более 50 % (контрольный пакет акций в открытых акционерных обществах). Такое определение близко данному Всемирным банком: «госпредприятия представляют собой структуры, находящиеся в собственности или управлении государства, которые получают свою прибыль за счет продажи товаров и услуг» [89]. Дочки госпредприятий с долей 50 % у государства, также считаются госпредприятиями.

Во Франции госпредприятиями (называются «госучреждения») считают предприятия с участием государства более 30 %, ежегодно правительство объявляет их список. В других странах к госпредприятиям стандартно относят предприятия с долей госучастия более 50 %. В разных странах используют разные термины для обозначения госпредприятий: в Швеции «государственные коммерческие агентства», в Дании — «государственные корпорации», в Италии — «субъекты публичного права».

Совокупность всех госпредприятий страны будем называть госсектором экономики (в узком смысле). Госсектор в широком смысле включает обычно еще всю бюджетную сферу. Таким образом госсектор в экономике это государственный предпринимательский сектор, в котором государство, основываясь на государственной собственности, осуществляет хозяйственную деятельность, направленную на производство продукции, выполнение работ и оказание услуг.

Перечислим сферы в которых из-за провалов рынка (market failures) присутствие государства либо как собственника, либо как партнера неизбежно:

- стратегические предприятия (атомная энергетика, добывающая промышленность, судостроение и т. п.);
- военные (оборонные) предприятия;
- производство общественных благ для совместного потребления (образование, наука, культура, общественные сооружения, водоснабжение, уборка и переработка мусора и т. д.);
- производство в отраслях естественных монополий, как правило, в секторах инфраструктуры¹ (энергетика, телекоммуникации, почта, транспорт, водоснабжение), иногда такие предприятия относят к стратегическим;
- природоохранные предприятия, их необходимо защитить от внешних эффектов рынка;
- финансовые институты развития.

После кризиса 2008 г. на госсектор, особенно институты развития, стали возлагать задачи по сглаживанию циклических колебаний и поддержанию занятости и экономического роста.

Кроме того, госсектор экономики, как правило, является лидером в модернизации (обновлении технологической базы) и структурной

¹ По оценкам Всемирного банка (12) около 70 % инфраструктурных инвестиций поступает от государственного сектора, 8 % — от официальной помощи развитию и 22 % — от частного сектора.

перестройке экономики, стимулятором научно-инновационной деятельности.

Государственный сектор включает также предприятия, принадлежащие местным властям.

Признание госсектора в качестве особого сектора экономики со своей спецификой требует разработки специфических механизмов его управления и взаимодействия с остальными экономическими агентами в целях повышения эффективности функционирования.

Госпредприятия, кроме коммерческой задачи получения прибыли, имеют и некоммерческие – занятость, социальные цели, деятельность в низкорентабельных сферах.

Выделяют 5 пересекающихся групп обстоятельств существования государственного сектора экономики:

1) преимущества (действительные и мнимые) госпредприятий в определенных условиях над частными;

2) невозможность или нежелание организовать требуемое производство частным сектором (нехватка частного капитала и других факторов, высокие риски, длительные сроки окупаемости, низкая рентабельность и т. д.);

3) провалы рынка (производство общественных благ, экстерналии, монополии, неполная информированность, высокие транзакционные издержки, инноваторы-первопроходцы с высокими затратами на НИР, например в оборонной промышленности);

4) стремление избежать в определенных секторах (добыча нефти, газа) вывода значительной прибыли за рубеж;

5) стремление перераспределить доходы.

Можно дать такое определение: «госпредприятие – это самостоятельная организационная форма хозяйствования, имеющая в качестве предпосылки госсобственность, при которой есть стремление обеспечить общественный интерес и в то же время достичь высокой эффективности обычного предприятия».

Госсектор в Беларуси дает около 70 % ВВП, в Китае и Украине – около 40 %, России, Казахстане, Молдове – 35 % (по некоторым данным госсектор в России достиг 46 % ВВП), Польше – 25 %, Литве – 25 %, Венгрии, Словакии, Эстонии – 20 %. В странах ЕС на госпредприятиях работает около 11 % занятых в экономике, они обеспечивают 10 % ВВП, 13 % инвестиций. Наименьший в Европе госсектор в Великобритании – около 2,7 %. В США госкомпаниями являются НАСА, Эксимбанк, почта, корпорация железнодорожных пассажирских перевозок. Даже в либеральном Сингапуре – морской

порт, аэропорт, мобильный оператор, авиакомпания «Сингапур-Эйрманс» – собственность государства.

В России госкорпорации доминируют в следующих отраслях:

- транспортные: РЖД, Транснефтепродукт, госкорпорация по организации воздушного движения;
- коммуникационные: Связьинвест, Почта России, ФАПСИ, системы связи Минобороны;
- природно-энергетические: ЕЭС России, Росэнергоатом, ТВЭЛ, Газпром, Роснефть.

В списке Fortune 500 доля государственных предприятий выросла с 9 % в 2005 г. до 23 % в 2016 г.

В рейтинге Forbes Global 2000 за 2016 г. присутствуют 204 госкомпании из 37 стран: Китай представляют 70, Индию – 30, Россию и ОАЭ – по 9, Малайзию – 8. Перечень крупнейших в каждой стране госпредприятий (state-owned enterprises) имеется в соответствующей статье англоязычной Wikipedia.

База данных ЮНКТАД по государственным ТНК (ЮНКТАД употребляет термин МНП – многонациональные предприятия) также свидетельствует о повышении их роли в мировой глобальной экономике. Примерно 1500 государственных ТНК принадлежит 86 000 зарубежных филиалов или почти 10 % подобных предприятий. Их инвестиции в 2016 г. составили 11 % мирового объема по сравнению с 8 % в 2016 г. Крупнейшие страны базирования государственных ТНК – Китай (18 %), Малайзия (5 %), Индия (4 %).

ОЭСР. В странах ОЭСР (59 % мирового ВВП) действует около 2 тыс. госкомпаний, в которых занято 6 млн. чел. Самый крупный госсектор в Южной Корее (стоимость госкомпаний около 180 млрд. долл.), во Франции (160 млрд. долл.), Норвегии (130 млрд. долл.). По числу занятых в госсекторе лидирует Франция – 838,5 тыс. чел. В отраслевом разрезе государства ОЭСР чаще всего участвуют в капитале энергоснабжающих и газораспределительных компаний (26 % от общего количества госпредприятий), финансовых институтах (24 %) и транспортных компаниях (19 %). Чаще всего государство участвует в капитале энергоснабжающих и газораспределительных компаний, финансовых институтах и транспортных предприятиях. В Италии госкомпании контролируют металлургию, электротехническую и судостроительную промышленность, в Испании – электроэнергетику, во Франции – также электроэнергетику, автомобилестроение, аэрокосмическую и химическую промышленность.

Почти во всех странах мира существуют государственные финансовые институты. Во-первых это банки и институты развития. Во-вторых, это другие институты долгосрочного кредитования. В ФРГ в каждой земле есть земельные госбанки и сберкассы (SPARKASSE). На них приходится более чем пятая часть банковского бизнеса. Во Франции под контролем государства остается ряд банков и страховых компаний. В Японии в собственности государства находится также ряд финансовых институтов. В Италии второй по активам «Банк ди Рома» принадлежит государству. В Греции целый ряд банков являются государственными и контролируют почти половину банковского рынка. В Швеции второй по величине «Нордбанкен» является государственным. В Китае значительную роль играют три «политических» госбанка развития Китая, Банк развития сельского хозяйства и экспортно-импортный банк, которые соответственно отвечают за реализацию госпрограмм в промышленной, аграрной и внешнеторговой областях соответственно.

Заметим, что в развитых странах довольно значительное место занимают также предприятия, принадлежащие муниципалитетам.

1.1.2. Эволюция системы управления госсектором

В литературе [4] считают, что первый пример системы управления госсектором экономики показал китайский император У Ди в 140 г. до н.э., на построенных им стратегических предприятиях империи, а это были шахты, кузнечное производство, солеварни, строительные организации, транспорт. В Китае считают, что современная модель управления китайскими госкомпаниями содержит элементы древней модели.

В Древнем Египте частная собственность имела ограниченные масштабы – доминировала госсобственность, исключение – ремесла и обработка земли. Фараон управлял и владел оросительной системой, землей и добычей мрамора, камней и т. д., жрецы составляли планы, народ работал. Только в конце древнеегипетской цивилизации начали реализовывать планы по приватизации (сдаче в аренду) земли, средств производства, предприятий по производству кирпича, сезамового масла.

В Древней Греции, на начальной стадии сосуществовали государственный и общинно-частный сектора экономики. Позднее, Древние Афины пришли к увеличению государственного сектора с рабами в качестве рабочих.

В Древнем Риме наоборот доминировала частная собственность, в руках государства сохранялись только стратегические предприятия

в горном деле, в производстве оружия и тканей для армии. В конце существования Римской империи тотальное огосударствление, как считают некоторые, способствовало гибели цивилизации Древнего Рима.

В Киевской Руси каждый князь имел значительное собственное хозяйство, важнейшими элементами которого были охота, рыбная ловля, торговля, скотоводство, земледелие. Велось земледелие, в основном, за счет личных повинностей окрестного населения.

В Великом княжестве Литовском (ВКЛ) власть Великого князя была конституционно ограничена (I Статут 1529 г.) и земли принадлежали не ему, а государству в его лице, кроме того в ВКЛ и другие князья и члены их семей имели обширные земельные угодья (их можно считать частными). Государевы земли были разделены на районы (поветы) и управлялись державцами, 31 повет (в 1566 г.) были объединены в воеводства, управляемые воеводами или наместниками. Великий князь имел монополию на чеканку монет, торговлю алкоголем и солью (стратегические сектора экономики). Основные работы (в разгар земледельческого сезона) в госсекторе (князевы владения) выполнялись как отработки (панщина) крестьян.

Таким образом, в истории человечества периоды национализации и приватизации чередовались.

Наибольшей систематичностью управление государственным сектором отличалось в XIX веке в Великобритании. Здесь государственным корпорациям предписывались процедуры ценообразования (на уровне долгосрочных предельных издержек) и нормативная доходность новых инвестиций, размер которой, как считалось, должен был соответствовать уровню частного сектора. Одновременно устанавливались так называемые финансовые обязательства — плановая прибыль или убытки. Стали устанавливаться (на 4–5 лет) нормативная доходность уже не только новых инвестиций, а всего применяемого капитала, темп изменения издержек, показатели качества (сроки доставки писем, динамика рекламаций товаров и услуг и т. п.). Определенные моменты британской практики — в частности, нормативная отдача — использовались и в других странах (например, в Испании).

Усиление роли государств в добывающей промышленности развивающихся стран. В XX веке добывающие природные ресурсы сектора экономик развивающихся стран постепенно были приватизированы ТНК. Но в начале XXI в. начался процесс — возвращение добычи ресурсов в руки государства и национальных компаний с целью получения государственной доли ренты природных ресурсов. В первую

очередь создавались национальные нефтяные компании (ННК), которые привели к **концентрации добычи нефти в руках государства**.

Цели создания всех ННК — гарантированное поступление нефтяной ренты в бюджеты своих стран для проведения социально-экономической политики устойчивого развития, возможность государства влиять на ситуацию в отрасли через конкуренцию с вертикально интегрированными международными нефтяными корпорациями, а также принимать участие в масштабных международных проектах.

Наиболее ярко эти цели проявились в Китае, опыт которого по разработке и реализации национальной нефтяной стратегии имеет большое значение. Правительство КНР придает особое значение развитию международного энергетического сотрудничества, которое ориентировано на стратегически важные регионы, богатые нефтегазовыми ресурсами (Ближний Восток, Средняя Азия, Россия, Африка). Стремясь повысить уровень государственного контроля за энергетическими рынками и поддержать китайские ННК, большая часть государственных нефтяных активов была переведена в две вертикально интегрированные компании — Китайскую национальную нефтяную компанию (China National Petroleum Corporation — CNPC) и Китайскую нефтехимическую корпорацию (China Petrochemical Corporation — Sinopec). Крупнейшей государственной компанией стала также Китайская национальная оффшорная нефтяная компания (China National Offshore Oil Corporation — CNOOC), на которую приходится также 10 % внутреннего производства нефти. В 2000–2002 гг. Sinopec, CNPC и CNOOC разместили свои акции на фондовом рынке: миноритарные пакеты приобрели Exxon Mobil, BP, Shell.

Увеличение доли, так называемой «собственной» нефти, которая добывается китайскими компаниями на зарубежных территориях, — одна из существенных позиций ННК КНР. CNPC, владеющая 80 % зарубежных активов, представлена в 29 странах мира. Крупнейшими активами КНР (CNPC, Petro China) владеет на территории Казахстана и Судана, на которые приходится, около 60 % добываемой Китаем за рубежом «собственной» нефти. В арабском регионе Китай имеет доступ к нефтяным активам Алжира и Сирии. Иранское законодательство запрещает иностранным инвесторам приобретать нефтяные активы, поэтому КНР, получившая право на разработку крупнейшего месторождения Ядавран и Северный Азадеган, в будущем станет одним из главных покупателей иранской нефти.

Быстрое расширение масштабов деятельности ННК изменило конкуренцию в нефтяном бизнесе. В период 1995–2005 гг. коли-

чество ННК, активно выступающих на зарубежных рынках, возросло с 6-ти – JNOC, Statoil, KPC, KNOС, CPC, Petrobras – до 28, а число принимающих стран – с 88 до 230 соответственно. В этот период объем добываемой за рубежом нефти крупнейшими ННК вырос почти в 25 раз. Деятельность наиболее активной пятерки ННК (Petrobras, CNPC, Sinopec, ONGC и CNOOC) сегодня затрагивает 85 зарубежных стран. Заметно возросла международная активность российских компаний – Газпрома и Роснефти. Основное конкурентное преимущество ННК – наличие у них значительных углеводородных запасов: с 2008 г. ННК контролируют 88 % мировых запасов нефти.

Фактором, усиливающим конкурентные преимущества ННК, являются их стратегические цели, связанные с экономическими интересами государства. ННК получают большие доли в совместных проектах, пользуются различными льготами при осуществлении разведки и добычи углеводородов на территории своих государств.

В то же время степень транснационализации нефтяных компаний из развивающихся стран пока ниже, чем западных. Из четырех крупнейших компаний этой группы – Saudi Aramco, NIOC, Pemex, Газпром, на которые приходится около 24 % мировой добычи, в 2005 г. только последний производил сколько-нибудь значительную добычу за рубежом. Напротив, три крупнейшие частные западные компании (Exxon Mobil, BP, Royal Dutch/Shell) около 70 % добычи осуществляли на зарубежных месторождениях. Расширение зарубежной деятельности ННК сдерживается рядом обстоятельств: невозможностью установить контроль над добычей углеводородов в крупнейших мировых нефтяных центрах (Ближний Восток, Россия, Латинская Америка), и, следовательно, повысить эффективность производства за счет оптимального размещения ресурсов и достижения независимости от негативных политических событий.

Несмотря на рост конкурентных преимуществ ННК, в качественном отношении крупнейшие западные нефтяные компании пока не утратили своего технологического лидерства, которое опирается на современные технологии, квалифицированный персонал и высокое качество менеджмента.

Принимая во внимание долгосрочную тенденцию возрастания роли нетрадиционной нефти в мировой нефтедобыче, ужесточение экологических требований и недостаточность опыта и технологических возможностей у некоторых ННК для разработки трудноизвлекаемых запасов, можно предположить, что этот технологический разрыв будет сохраняться, однако конкуренция между частными ТНК

и государственными ННК будет дополняться сотрудничеством в указанных сферах.

Среди латиноамериканских стран особого внимания заслуживает нефтяная политика Венесуэлы. В 2005 г. правительство этой страны приняло решение отдавать приоритет в разработке залежей инвесторам из Латинской Америки и Карибского бассейна, а позднее подключило Китай, Россию и Беларусь. В 2007 г. был подписан указ о национализации нефтяных месторождений, находящихся под контролем корпораций из США, Франции, Норвегии и Великобритании, что уменьшило долю западного капитала в разработке нефтяных залежей и одновременно расширило присутствие Китая, России и Беларуси в нефтедобыче страны. Результатом такой политики стало вытеснение частных ТНК из нефтяного комплекса Венесуэлы, в частности отказ в добыче тяжелой нефти в районе Ориноко крупнейшим западным компаниям — Exxon Mobil, Conoco Phillips, BP и Total. Аналогичные процессы происходили в Боливии и Эквадоре. В 2006—2007 гг. в Боливии прошла национализация нефтегазовой отрасли страны. В Эквадоре в это же время были приняты законы, по которым доля государства при добыче нефти должна составлять не менее 50 %, а прибыль, остающаяся у иностранных компаний, — не более 1 %.

Произошли также изменения в нефтяном секторе стран СНГ: в 2006 г. пересмотрены условия соглашения о разработке нефтегазового блока «Сахалин-2» консорциумом Sakhalin Energy (Shell, Mitsui и Mitsubishi), что привело к передаче Газпрому 50 % плюс одна акция проекта за 7,45 млрд. долл., рыночная стоимость которого, по некоторым оценкам, превышает 20 млрд. долл. В 2007 г. в результате приобретения Газпромом 62,59 % акций компании RUSIA Petroleum, а также 50 %-го пакета в Восточносибирской газовой компании компания ТНК-ВР потеряла право на разработку Ковыктинского газового месторождения. Доля российского государства в нефтедобыче в течение прошедшего десятилетия была доведена с 30 % до 50 %.

В 2003 г. в *Казахстане* был принят новый закон «Об инвестициях», который лишил иностранных инвесторов ранее предоставленных преференций, а также разработан пакет мер по ужесточению инвестиционного климата в энергетической сфере. В 2007 г. принят новый закон о недропользовании, позволяющий в одностороннем порядке менять контракты, а также разработано приложение в виде списка «стратегических» проектов в нефтегазовой сфере.

Новый мировой тренд — усиление роли государства в энергетическом бизнесе усложнил доступ западных компаний к ресурсам и при-

вела к уменьшению зависимости от развитых стран. Новый мировой тренд изменил национальные режимы регулирования инвестиций в добычу энергетических ресурсов — они стали менее благоприятными для иностранного капитала. Произошла концентрация углеводородных ресурсов (около 80 %) в руках ННК нефтедобывающих государств. Концентрация добычи ресурсов в руках государства позволила улучшить собираемость доходов от их продажи, предотвратила отток доходов их отток, а также самих ресурсов за рубеж. Странами с закрытым доступом к разработке месторождений для зарубежных компаний признаны: Китай, Иран, Мексика, Мьянма, Россия, Саудовская Аравия.

Это естественно привело к глобальному перераспределению доходов в пользу стран, на территории которых расположены крупнейшие месторождения энергоносителей, дало возможность привлекать капитал и технологии для освоения более затратных месторождений, а также в отрасли, производящие продукцию с большей долей добавленной стоимости.

Безусловно для экономик нефтедобывающих стран проводящих такую политику существует и ряд опасностей — потеря стимулов для завоевания технологического лидерства в данной сфере, снижение качества менеджмента и транспарентности ННК, неэффективное использование получаемых доходов.

Можно констатировать, что на разных этапах экономического развития размеры госсектора экономики циклично изменялись. Нам представляется, что новым мировым трендом является некоторое увеличение доли госсектора экономики. И не столько количественное, как качественное — происходит вертикальная интеграция госпредприятий, создание холдингов или госкорпораций. Особенно отчетливо эта тенденция проявляется с 2010 г. в России.

Возникновение контрактных отношений. В 80-е годы XX в. широко распространился перевод взаимоотношений с государственными (в том числе и муниципальными) предприятиями на контрактные отношения.

Управляющие органы при заключении контракта добиваются более эффективного функционирования госпредприятий за счет использования их внутренних резервов. Предприятия же освобождаются на срок его действия от произвольных манипуляций со стороны государственных чиновников, какими бы мотивами (личными или общественными) они ни руководствовались. Цель контрактов, таким образом, состоит в усилении внутреннего и внешнего принуждения, и тем самым повышения эффективности госпредприятия.

Контракты заключаются по итогам прямых переговоров или конкурентного торга (конкурса). Если в первом случае ставкой в игре являются условия контракта, то во втором — его получение, а значит, и само дальнейшее существование предприятия. Проигрывающие торги ведомственные предприятия и службы (строительные, транспортные, по уборке помещений, организации питания в больницах и школах, стирке белья и т. п.) обычно расформировывались.

Второй тип контрактов функционирования ставит цели не столько менеджменту, сколько предприятию в целом. Такого типа контракты применяются, в частности, в Боливии, причем носят преимущественно добровольный характер. До заключения контракта проводится тщательное обследование предприятия специальной группой сотрудников министерства планирования и координации. Затем подписывается предварительное краткосрочное «программное соглашение», предусматривающее в основном реализацию определенных качественных целей (реорганизация, улучшение системы информации и управления персоналом и т. п.).

Так, в рамках полугодового контракта с боливийской электроэнергетической корпорацией «ЕНДЕ» правительством гарантировались средний тариф на электроэнергию, сокращение срока платежей за электричество, облегчение доступа к валютной бирже и депозитам предприятия в центральном банке, ускорение поступления иностранных кредитов и субсидий, компенсация недополученных доходов и понесенных расходов в связи с выполнением общественных обязательств. Были расширены права предприятия по осуществлению закупочной политики, набору персонала и оплате труда. В обмен на все это «ЕНДЕ» согласилась поддерживать определенный уровень мощностей, снизить издержки, своевременно осуществлять инвестиционные проекты (которые ранее запаздывали), ускорить финансовые расчеты. Была установлена система поощрений и санкций. По истечении полугодового соглашения стороны подписали пятилетний контракт.

Контракты управления представляют собой соглашение между правительством и частным лицом или фирмой по осуществлению управления госпредприятием за известное вознаграждение. В середине 90-х годов действовало 202 контракта в 49 развивающихся странах. Характерно, что в развитых странах контракты такого типа практически отсутствуют, а в развивающихся странах часто заключаются с иностранными компаниями-операторами.

Существует два основных типа контрактов государственных органов с предприятиями - контракты функционирования (performance) и контракты управления.

Контракты функционирования представляют собой соглашения между администрацией предприятия и соответствующим государственным органом по достижению неких согласованных параметров развития. Подобные контракты (между правительством и государственными предприятиями) впервые стали заключаться во Франции в 50-х годах в рамках реализации тогдашних планов экономического развития страны и получили название контрактов планирования. Впоследствии они широко распространились во франкоязычной Африке, а затем и по всему миру. В середине 90-х годов действовало 550 таких контрактов в 32 развивающихся странах мира, не считая 100 тыс. только в одном Китае.

Контракты функционирования можно подразделить на два типа. Одни из них заключаются как бы только с управляющими предприятиями, а другие - как бы с предприятием в целом. Контракты первого типа особое распространение получили в Южной Корее, хотя впервые были опробованы в Пакистане и применяются также на Филиппинах, в Мексике и в ряде других стран.

Южно-корейский опыт. В 1983 г. в Южной Корее была проведена реформа управления так называемыми «инвестируемыми государством предприятиями», которые по своему статусу примерно соответствуют государственным корпорациям. Наряду с предоставлением им большей автономии в вопросах расходования средств, осуществления закупок, найма и увольнения работников была введена практика оценки менеджмента по степени достижения устанавливаемых ему правительственными органами целевых нормативов. Эти нормативы (показатели) устанавливаются только в отношении госкорпораций. Фиксируются количественные и качественные показатели, общим числом до 40 и более. Количественные нормативы – доходность, производительность труда, размер и динамика издержек в целом или по отдельным статьям, объемы производства и т. п. – устанавливаются исходя из трендовых значений (т. е. результатов прошлых лет) с разбивкой по годам и ежегодно же отслеживаются. Качественные показатели - осуществление тех или иных мероприятий корпоративной стратегии, НИОКР, улучшение управленческой информации и систем внутреннего контроля - составляют 30–50 % всех нормативов. И первые, и вторые с определенными весами сводятся в единый показатель.

По итогам выполнения нормативов составляется рейтинг государственных предприятий, который обнародуется. Лучшие управляющие получают не только общественное признание, но и денежное вознаграждение. Размер премии, которая выплачивается может достигать трехмесячного заработка и поставлен в зависимость от степени реализации нормативов и их превышения, а также рейтинга компании.

Южнокорейская практика критикуется за установление показателей на базе трендовых величин прошлых лет (благодаря чему в лучшем положении оказывается тот, кто прежде хуже всего работал), излишне высокий удельный вес качественных показателей (которые часто выполнялись при неудовлетворительных финансовых результатах), а также за то, что она не затрагивает большую часть персонала предприятий.

1.2. Системы организации и управления госсектором экономики

Различают три типа организации госсектора экономики: европейская, американская и азиатская.

В странах старого Евросоюза госсектор составляет в среднем 10 % ВВП и включает в основном инфраструктурные отрасли (почта, железная дорога, иногда коммуналка и энергетика (например, Франция – Электрисите де Франсе)). Его эффективность достаточно высока. В Италии госкомпании контролируют металлургию, электротехническую и судостроительную промышленность. В Испании – это производство электроэнергии. Во Франции – электроэнергетика, автомобилестроение, аэрокосмическая, химическая промышленности.

Анализ показателей эффективности государственного и негосударственного секторов в ведущих странах ЕС показал, что производительность труда и инвестиционная активность в госсекторе выше, чем в частном [4].

В США госсектор незначителен. Госсобственностью является НАСА, Эксимбанк, почтовая служба США, корпорация по железнодорожным пассажирским перевозкам - собственниками являются министерства обороны, энергетики, транспорта.

В странах Азии (Япония, Южная Корея, Китай) грань между частным бизнесом и госсектором размыта, интересы государства и бизнеса переплетены. По существу в азиатской модели с небольшим госсектором наблюдается очень тесное партнерство государства

и бизнеса, иногда даже говорят частно-государственный симбиоз. Вместе с тем отдельные высокодоходные предприятия остаются в собственности государства, так в Сингапуре — это морской порт, аэропорт, крупнейший мобильный оператор, авиакомпания — государственные.

Таким образом каждое государство в большей или меньшей мере выступает собственником предприятий. Иными словами, государство не только регулирует экономические процессы, издавая нормативно-правовые акты, но и реализует функции собственника по управлению собственными госпредприятиями. В силу специфики собственника — государства — возникают отличия в управлении по сравнению с частными предприятиями. Равно, как, зачастую, правительства интересуют не только доходность конкретного госпредприятия, но и его воздействие на принятую социально-экономическую стратегию развития. В государственном предпринимательстве пытаются находить оптимальное сочетание его коммерческих и социально-экономических целей. Поэтому госпредприятия иногда продают свою социальную продукцию по заниженным ценам (культура), инвестируют в инфраструктурные проекты с пониженной рентабельностью, реализуют капиталоемкие проекты. Проблему эффективности госпредприятий следует понимать в широком смысле с учетом многоаспектной общественной отдачи.

Считается, что государство является менее эффективным собственником, чем частные структуры. Государство как собственник осуществляет стратегическое и оперативное управление своими хозяйствующими субъектами, т. е. формирует стратегию и тактику деятельности госпредприятий. Исключения составляют госпредприятия, переданные в доверительное управление частному лицу или частной компании, это однако не означает изменения статуса предприятия — оно остается государственным. Просто на определенный период функции административно-хозяйственного управления выполняет частный владелец или компания на договорных условиях. Он и распределяет прибыль в соответствии с договором о доверительном управлении.

Аналогичная картина наблюдается при передаче госпредприятия в аренду, правда, за рубежом, как правило, последние предприятия уже не считают государственными. Аналогично поступают и при передаче госпредприятия в концессию.

Глобальные тренды в управлении госсектором. Проанализируем глобальные тренды в управлении госсектором экономики.

Решение экономических и социальных проблем государства с экономической эффективностью. Если в XX веке государство мирилось с низкой эффективностью госпредприятий, то в XXI возросли требования к обеспечению экономической эффективности и высокой производительности. Государства-собственники стали существенно больше внимания уделять эффективности своих предприятий. И во многих странах, например Франция, добились, что госпредприятия не менее эффективны, чем частные.

Акционирование госпредприятий. Мировой тренд — реструктуризация госпредприятий публичного права (бюджетные и унитарные) в госпредприятия частного права (акционерные общества). Крупные акционерные госкомпании считаются наиболее перспективной формой госсектора в рыночных условиях, в связи с чем их удельный вес и значение возрастают. Важное значение имеют отработанные в мировой практике корпоративные методы управления и контроля акционерных обществ посредством Наблюдательных советов (Советов директоров), в которые назначаются профессиональные представители государства.

Создание государственно-частных предприятий. Глобальный тренд конца XX — начала XXI века — частичная приватизация государственных (акционерных) предприятий. Акционирование госпредприятий привело во многих государствах (особенно в Китае) к продаже не более 49 % капитала частным (в том числе иногда иностранным) инвесторам при сохранении контрольного пакета акций в руках государства.

Концентрация госсектора только в стратегических отраслях. В разных странах имеются отличия в понимании стратегических предприятий — общим является отнесение к ним военных и жизнеобеспечивающих предприятий. Стратегические предприятия как правило остаются в госсобственности для решения стратегических задач развития страны.

Внедрение эффективной корпоративной системы управления. Все крупнейшие госпредприятия являются открытыми акционерными обществами, управляются с помощью современной корпоративной системы управления, фундамент которой — эффективный Наблюдательный совет (Совет директоров) с четко прописанными полномочиями и ответственностью представителей государства. Именно наблюдательные советы организуют разработку и утверждение стратегического плана развития госпредприятия, ведут кадровую работы высших управленцев и главного бухгалтера (как правило, за рубежом

на эту должность подбирают финансовый противовес директору), организует контроль финансовых потоков. Наблюдательный совет, не вмешиваясь в текущую деятельность высших топ-менеджеров, жестко направляет стратегию и контролирует финансы. В значительной степени современные системы корпоративного управления ограничивают коррупцию и откаты. Еще одна их функция — заключение контрактов с высшими топ-менеджерами с четко прописанными экономическими показателями предприятия, которых должен достичь директор и его замы. Наблюдательные советы также контролируют и направляют процесс подготовки и выхода с первичным размещением акций, облигаций на рынках капитала.

Дадим обзор возможных схем и механизмов управления госсектором экономики (подробнее см. [42, 58, 89, 90, 1]).

Отраслевая (децентрализованная) модель управления госсектором. В странах с переходной экономикой, как Беларусь, во многом сохраняется старая социалистическая система управления госпредприятиями посредством отраслевых министерств. В то же время в старых рыночных экономиках отраслевые министерства как правило, отсутствуют, остались лишь исключительно инфраструктурные министерства.

Госпредприятия при отраслевой модели находятся в сфере управления отраслевых министерств, которые пытаются проводить активную отраслевую (промышленную) политику. При такой модели отраслевой орган ориентирован на консолидацию усилий своих госпредприятий, на выполнение оперативных (годовых) целевых показателей и на проведение совместных НИОКР, совместное внедрение инноваций (отраслевые инновационные фонды). Однако с этими функциями успешно справляются и сами предприятия, и поскольку в современном мире более актуальны вопросы стратегии эффективности и финансового контроля, с которыми отраслевые министерства плохо справляются, то очевидна тенденция необходимости отказа от отраслевой схемы. С целью сохранения отраслевой схемы пытаются создавать холдинги с управляющими компаниями. Анализ практики работы управляющих компаний холдингов (глава 3) показывает, что на эффективность работы они влияют слабо. Одна из причин — неправильная комплектация советов директоров, в которые зачастую назначаются работники предприятий, входящих в холдинг, либо невысокого ранга чиновники отраслевых министерств и госконцернов, некоторые являются членами нескольких советов директоров. При отраслевой модели сложно разделить функции государства как соб-

ственника и регулятора и внедрить эффективную систему разработки и реализации стратегических планов развития предприятий.

На примере Беларуси, где сохраняется старая социалистическая система управления госпредприятиями посредством отраслевых министерств, отчетливо видны вышперечисленные недостатки. Функции собственника белорусское государство расплыло между министерствами и ведомствами: отраслевое министерство или госконцерн, Минэкономики, Госкомимущество.

Дуальная модель управления госсектором. Модель является промежуточной при переходе от отраслевой к централизованной. Модель предполагает наряду с отраслевым наличием в стране единого органа для всех госпредприятий, основная функция которого — приумножение активов госпредприятий. Таким органом в Австралии является Министерство финансов и управления, в Италии — Министерство экономики и финансов и Министерство Госимущества, во Франции — Министерство экономики, в Турции — Министерство финансов и управления по вопросам приватизации, в Венгрии — государственное управление приватизацией и имуществом.

В Южной Корее управление осуществляется по «тройной модели»: в этот процесс вовлечены Министерство экономики и финансов, Министерство бюджета и планирования и отраслевое министерство. Отраслевое министерство назначает представителей государства в Наблюдательный совет и его председателя, Министерство бюджета и планирования назначает независимых директоров и мониторит работу предприятия. Министерство финансов и экономики предлагает кандидатуру аудитора. Кроме того функции контроля осуществляет Государственный совет аудита и инспекций.

В дуальной модели оба органа — отраслевой и центральный — ответственны за реализацию функций собственника. Это удобно при акционерной форме — в Наблюдательный совет входят представители обоих ведомств. Долгое время эта модель была ключевой в странах ОЭСР. Она позволяла формировать наблюдательные советы из представителей разных ведомств, что обеспечивало действительную независимость независимых директоров.

Разновидность дуальной модели совещательная модель, когда создается единый орган консультирования по вопросам стратегического развития. Этот орган иногда наделяется правами независимого аудита и мониторинга деятельности госпредприятий.

Централизованная модель. Возникла в Сингапуре и Малайзии. В этой модели функции собственника относительно госпредприятий

в стране выполняет одно ведомство. В Бельгии для этой цели существует специальное министерство – Министерство государственных и корпоративных прав государства. Во Франции при Министерстве финансов существует автономное агентство госимущества, в Китае – Госкомитет управления и контроля госимущества (известный SASAC).

Централизованная модель в конце 1990-х – начале XXI века реализована также в развитых странах – Нидерландах, Дании, Швеции, Норвегии, Великобритании. Централизованную модель выбрали и большинство постсоциалистических стран Восточной Европы. В Польше большинство госпредприятий находятся под контролем управлений по приватизации и корпоративному управлению Министерства финансов и его региональных ведомств. Централизация была осуществлена с целью обеспечить унифицированную политику в сфере собственности, включающую:

- контроль и аудит финансовых потоков с целью повышения экономической эффективности и снижения коррупции;
- управление инвестиционными процессами и процессами приватизации.

Централизованная модель ориентирована, в первую очередь, на эффективность функционирования госпредприятия, на контроль его финансовых потоков и проводится под лозунгом «от управления текущей деятельностью к управлению капиталом». В качестве успешных новых примеров централизованной модели обычно приводят Венгрию и Казахстан. В Венгрии эти функции выполняет государственная холдинговая компания, которая создана в 2008 г. на базе трех министерств. Холдинг существует, как ЗАО, у которого единственный собственник государство. Контролирует работу холдинга – министерство развития Венгрии.

В Казахстане управление госактивами осуществляет государственная холдинговая компания – Самрук Казына. Фактически это управляющий фонд для 576 госкомпаний Казахстана. Самрук Казына подотчетно Комитету госсобственности и приватизации, являющимся структурным ведомством министерства финансов. Владелец активов Самрук Казына – министерство экономики.

В Беларуси 21 февраля 2017 г. Госкомимущества сообщило, что стратегия повышения эффективности управления государственными организациями, требуемая МВФ, разработана и близка к централизованной модели. Роль центрального органа предлагается передать Госкомимущества, который будет определять, надо

ли продавать акции, нужны ли инвесторы, как выстроить корпоративную систему управления и контролировать показатели эффективности работы.

Если Беларуси следовать китайскому опыту, то необходимо реорганизовать Госкомимущество в суперкомитет подобный SASAC, перепоручив, в силу того, что только Президент принимает решение по приватизации ключевых предприятий, его Президенту. Отраслевые министерства временно могли бы сохранить функции координации совместных отраслевых инновационных проектов и способствовать экспорту. Наблюдательные советы в новой схеме управления могут формироваться по паритетному принципу от Госкомитета по имуществу, отраслевого министерства (концерн) и от кредитующего банка. В целом, необходим Закон о государственном предприятии

Еще одна проблема госпредприятий Беларуси – их перегруженность объектами социально-культурного назначения, из которых часть надлежит передать местным органам власти, а другую вывести на хозрасчет.

Китайский опыт управления госсектором. Подробнее рассмотрим специфику централизованной модели на примере китайского опыта ее внедрения [42, 53]. Напомним, что Комитет по контролю и управлению госимуществом (SASAC), в котором были сконцентрированы государственные пакеты акций, был создан в 2003 г. с поручением выполнения государственных функций собственника. Они включали надзор за сохранением и приумножением стоимости государственных активов, в том числе путем отраслевой и межотраслевой консолидации активов (сегодня они превышают 100 трлн. юаней или 15,7 трлн. долл., на них работает около 30 млн. чел.), организация корпоративного управления, назначение и увольнение членов наблюдательных советов, руководителей предприятий, их аттестацию, премирование и наложение взысканий. Комитет также дает согласие на приватизацию через биржу части акций, делает оценку стоимости для приватизации, контролирует работу зарубежных филиалов госпредприятий.

Предшествовавшие SASAC Управление по делам госимущества было создано еще в 1988 г. Таким образом Китай опередил другие постсоциалистические страны, первым применив централизованную систему управления госсобственностью. Главная заслуга Управления в этот период – инвентаризация всей государственной собственности. Функции собственника в этот период также выполняли в рамках своих полномочий Минфин, Госплан и Комитет по экономике.

Работа китайского «собственника госпредприятий» организована по региональному принципу (совместно с администрациями регионов).

Центральный офис Комитета контролирует уже только 106 крупнейших госкомпаний Китая, остальные находятся в ведении региональных управлений Комитета. Органы власти Комитета также формируют систему показателей мониторинга и контроля работы госпредприятий.

Инновация Китая этого периода – введение на госпредприятиях спецпредставителей государства, призванных отвечать за финансовое состояние.

Изменение системы управления госпредприятиями было только вторым шагом из «7 шагов» плана реформирования госсектора Китая. План включал также шаг 1: переклассификация госпредприятий, предусматривающий их акционирование, допущение выхода с рынка нежизнеспособных предприятий.

Шаг 3 требовал модернизации корпоративного управления, включающей создание полномочных наблюдательных советов с независимыми директорами и наделение их конкретными полномочиями с участием в Наблюдательных советах представителей трудовых коллективов, реформу кадровой политики с установлением надлежащего уровня зарплат и системы стимулов.

Шаг 4 требовал формирования смешанной структуры собственности: перекрестное участие в акционерном капитале смежников через обмен пакетами акций, дифференцированные формы собственности с поощрением участия частного иностранного капитала при сохранении контрольного пакета в руках государства, участие работников предприятия в качестве акционеров (большого распространения форма не получила).

Этот шаг приобрел особое значение после одобрения в сентябре 2015 г. Госсоветом КНР доктрины – расширения присутствия частного капитала в госсекторе. Более того государство согласно в многих госкомпаниях потерять контрольный пакет акций, сохранив «золотую акцию», которая в КНР дает право вето на перераспределение пакетов акций, слияния и поглощения, пересмотр стратегии.

Шаг 5 включал комплекс мер для предотвращения потерь государственных активов. Они включали: усиление внутренних механизмов контроля и аудита и подотчетность руководства за принимаемые решения, обеспечение синергетического взаимодействия с внешними надзорными органами, ужесточение требований к раскрытию информации.

Шаг 6 включал определение перечня стратегических предприятий с сохранением в собственности государства их контрольных пакетов акций, а также специфично китайский пункт – правовое оформление роли КПК в структуре управления госпредприятия (сохранилось, в основном, влияние на подбор и расстановку кадров).

Шаг 7 включал систему благоприятных условий для реформирования госпредприятий и состоял в основном из мер по совершенствованию правовой базы: регистрация земельной собственности, вход и выход с рынка, налогообложение при покупке государственных активов, трудовые отношения и т. д., а также освобождение госпредприятий от социальных обязательств.

В итоге проведенных реформ китайские госкорпорации, поддерживаемые правительством, завоевали значительные ниши на мировом рынке (см. рис. 1.1).

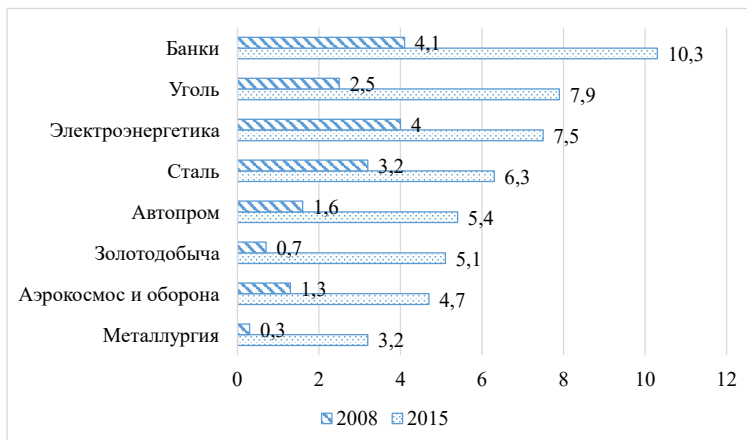


Рисунок 1.1 – Доля 200 крупнейших госкомпаний Китая на мировом рынке, %

Источник: www.economist.com.

ГЛАВА 2. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСПРЕДПРИЯТИЯМИ

Большинство крупнейших госпредприятий юридически являются открытыми акционерными обществами (ОАО). Фундамент управления ОАО — Наблюдательный совет (Совет директоров) и руководители (топ-менеджеры) предприятия. Считается, что корпоративная система разделения власти дает наилучшие результаты, сдерживает коррупцию и позволяет реализовывать стратегические цели госпредприятий. Исследование моделей эффективных корпоративных систем управления модная тема у международных организаций и ученых-экономистов [5, 17, 22, 24, 29, 43, 47, 49, 51, 67, 69].

2.1. Эволюция корпоративного управления

Проблема корпоративного управления возникла с появлением крупных корпораций на рубеже XIX—XX вв., когда стал происходить процесс разделения права собственности и управления этой собственностью. До этого Рокфеллеры и Морганы были полновластными хозяевами и держали в одних руках как исполнительные, так и контрольные функции.

В начале 1930-х гг. собственники стали расширять сферы своей деятельности, и им пришлось передавать исполнительные функции другим лицам. Наемным менеджерам высшего звена доверили право принятия решений не только по текущим, но и стратегическим вопросам. Как только это произошло, стал очевиден конфликт интересов управленцев и акционеров. Акционерам был нужен рост капитализации, а топ-менеджерам — солидный статус, высокая зарплата и бонусы. История корпоративного управления есть история противостояния интересов этих основных сторон.

До 1950-х гг. был этап сильных менеджеров и слабых собственников. Высшие управленцы, играя на разногласиях собственников, фактически стали полновластными хозяевами предприятий.

В 1950-е гг. начала расти инвестиционная активность, к 1990 г. доля институциональных инвесторов в акционерном капитале США превысила половину (сегодня более 60 %), появились портфельные инвесторы.

Оба новых кластера владельцев хотели:

- знать, как компания учитывает их интересы, включая миноритарных собственников;
- иметь возможность оценивать свои риски;
- понимать особенности функционирования компании, ее стратегию.

Для этого нужна была прозрачность собственников компании интересовало как работают их деньги. В итоге круглого стола бизнеса в США в 1978 г. появилось заявление по корпоративному управлению. В своем заявлении Круглый стол по вопросам бизнеса определил следующие обязанности совета директоров компании:

- 1) надзор над процедурами избрания и переизбрания членов совета директоров и менеджмента;
- 2) оценка финансовой деятельности компании и распределение ее фондов;
- 3) проверка выполнения компанией ее социальных обязательств;
- 4) обеспечение соответствия деятельности компании закону.

В итоге сравнения стандартов корпоративного управления в разных компаниях собственники (инвесторы) организовали разработку кодексов корпоративного управления, в которых распределяли исполнительные и контрольные функции и закрепляли процедуры доступа акционеров к информации. Первые кодексы корпоративного управления разработали Комитет Кэдбери (Cadbury) в Великобритании в 1991 г. (Приложение 1), рабочая группа в «Гарвард Бизнес Ревью» в США, 1991 г. и General Motors в США в 1994 г., Dayreport в Канаде.

Автор первого в мире Кодекса корпоративного управления А. Кэдбери вложил в понятие корпоративного управления следующий смысл: «Корпоративным управлением называется набор структур и процессов для управления и контроля над компанией» [29]. Комитет Кэдбери рекомендовал следующий перечень функций советов директоров:

- 1) оценка стратегии компании;
- 2) управление главными ресурсами компании, включая ключевые назначения;
- 3) оценка деятельности служащих корпорации;
- 4) установление норм поведения корпорации.

2.2. Понятие, сущность и механизмы современного корпоративного управления

Приведем одно из лучших, на наш взгляд, современных определений корпоративного управления, принадлежащее МФК: «корпоративное управление (англ. *corporate governance*) – это система взаимоотношений между органами компании, акционерами и заинтересованными лицами, которая отражает баланс их интересов и направлена на получение максимальной прибыли от деятельности компании в соответствии с действующим законодательством с учетом международных стандартов» [36, 37]. Таким образом, корпоративное управление это система взаимоотношений между акционерами, наблюдательным советом или советом директоров (в дальнейшем наблюдательный совет и совет директоров являются синонимами) и правлением, определенные уставом, регламентом и официальной политикой компании, а также принципом главенства права.

Иными словами, корпоративное управление – это система отчетности перед акционерами лиц, которым доверено руководство компанией. Для коммерческих компаний термин корпоративное управление определяют как комплекс мер и правил, которые помогают акционерам контролировать руководство компании и влиять на менеджмент с целью максимизации прибыли и стоимости компании. Понятно, данное определение в первую очередь относится к коммерческим, а не государственным компаниям.

Обобщив различные определения и понятия, можно подытожить, что корпоративное управление – это система:

- взаимоотношений между руководством компании, ее советом директоров, акционерами и другими заинтересованными лицами;
- контроля за деятельностью компании;
- для определения целей компании и средств их достижения;
- для создания заинтересованности у совета директоров и руководства компании в следовании ее целям.

Цель корпоративного управления – эффективная и бесконфликтная деятельность всех институтов управления компании. Основная задача корпоративного управления – обеспечение интересов акционеров и сохранения баланса интересов между собственниками (в случае госпредприятия – государством) директорами, работниками, профсоюзами, клиентами, обществом.

Общие механизмы корпоративного управления:

- формализация отношений между участниками корпоративного управления путем принятия регламентирующих документов, разработки формальных процедур (Корпоративный кодекс);
- представительство в совете директоров, наблюдательном совете всех групп акционеров, включая миноритарных (в ряде случаев и других групп интересов, например, профсоюзов);
- жесткая подотчетность менеджмента наблюдательного совета (но не непосредственно крупным акционерам) а наблюдательный совет – собранию акционеров;
- решение всех важных вопросов, выходящих за рамки текущего управления, на НС или собраниях акционеров;
- избегание конфликтов интересов и отношений аффилированности (например, когда менеджмент аффилирован с крупным акционером). С этой целью в наблюдательный совет приглашают независимых директоров – профессионалов, не связанных с акционерами и менеджментом компании;
- независимые директора составляют большинство в совете;
- независимые директора, заинтересованные в тех или иных сделках, не могут участвовать в принятии решений по ним;
- исключение зависимости независимых директоров от менеджмента, с этой целью вопросы зарплаты независимых директоров решаются на специальном комитете при наблюдательном совете, а не менеджментом;
- разделение «контроля и контролируемых». Основные вопросы аудита и финансовой отчетности решает специальный комитет при НС, а не менеджмент;
- информационная прозрачность – публикация максимального объема информации о деятельности компании; прозрачность действий менеджмента и крупных акционеров.

Принципы корпоративного управления:

- все акционеры равны; права и интересы миноритариев не должны ущемляться;
- акционеры имеют возможность осуществлять контроль за компанией, их права не могут быть ограничены в пользу менеджмента;
- функции управления и владения разделены; не должно быть вмешательства в оперативную деятельность со стороны акционеров, а функции менеджмента должны быть ограничены вопросами оперативного управления компанией;
- корпорация несет ответственность перед партнерами, работниками, потребителями и обществом в целом.

2.3. Сравнительный анализ моделей корпоративного управления

В развитых странах используются две основные модели корпоративного управления. Англо-американская действует, например, в США, Великобритании, Канаде и Австралии. Германская модель характерна для самой Германии, некоторых других стран континентальной Европы, а также для Японии (иногда японскую модель выделяют как самостоятельную, в большей степени в связи с тем, что для Японии характерны высокий уровень государственного вмешательства в бизнес, однако она все же сильно похожа на германскую). Эти модели часто называют, соответственно аутсайдерская и инсайдерская.

Так, *англо-американская (аутсайдерская)* модель управления свойственна тем хозяйствующим субъектам, в которых уставный фонд в значительной степени разрознен, акции «распылены» среди большого количества миноритарных акционеров. Как правило, такие акционеры абсолютно независимы, не имеют друг с другом и самим хозяйственным обществом устойчивых связей, за исключением непосредственно отношения участия в данном обществе. Для таких систем обязательно наличие сильного совета директоров, который не только выполняет надзорную функцию, но и непосредственно осуществляет оперативное управление хозяйственным обществом. Одной из основных проблем подобной системы управления является неизбежная слабость его участников, которые разобщены, и сильная команда управленцев, в руках которых сосредотачивается значительная власть над юридическим лицом.

Англо-американская модель с унитарным Советом директоров из примерно 12 человек, из которых 9 независимых и 3 исполнительных директора, все члены Совета директоров являются доверенными лицами акционеров;

В Республике Беларусь, например, на численность исполнительных директоров в совете директоров (наблюдательном совете) отечественным законодателем наложены ограничения, они следуют из сложившейся практики англо-американской системы управления, где, для того, чтобы отделить в одном и том же органе функции надзора от управления, создаются контрольные комитеты, в которые исполнительные директора не входят. Контрольные комитеты обеспечивают соблюдение требований законодательства и подотчетность совета директоров участникам и хозяйственному обществу в целом, а основная их функция заключается в разграничении процессов принятия реше-

ний и контроля за их исполнением. Исполнительные же директора не только отвечают за реализацию принятых решений, но и непосредственно контролируют процесс выполнения поставленных задач.

В англо-американской модели сильная позиция исполнительных директоров, наделенных фактически неограниченными правами по управлению хозяйственным обществом, уравновешивается контрольными полномочиями директоров независимых. При таком балансе системы акционеры фактически отстранены от оперативного управления обществом, находясь на позициях инвесторов, которых не волнуют текущие и мелкие проблемы компании, но интересуют те события, которые могут существенно повлиять на рыночную стоимость их инвестиций.

Организация системы управления хозяйственным обществом подобным образом оправдана в том случае, если инвесторы ориентированы на получение прибыли в максимально сжатые сроки, а также в целях реализации определенного срочного проекта и привлечения большого количества инвестиций за счет неопределенного круга лиц, в идеале — фондового рынка. Сформировавшаяся англо-американская модель управления по-прежнему эффективна именно там, где обилие прецедентов позволяет наиболее полно без излишней задетализированности законодательства защитить права и правильно сформировать систему обязанностей всей цепочки «участник-совет директоров-менеджмент».

Англо-американская модель корпоративного управления вытекает из специфики структуры собственности в США — собственность в абсолютном большинстве компаний США распылена (рисунок 2.1). В итоге 2,5 % населения обладают акциями компаний, в Германии только 5,6 %.

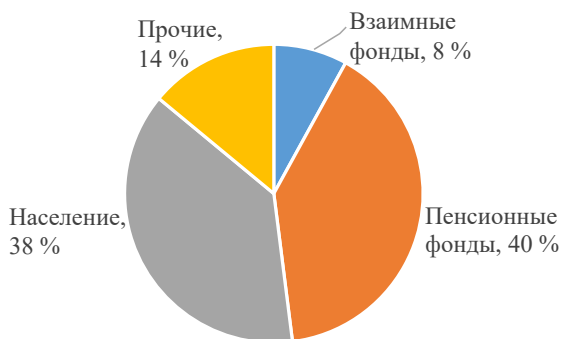


Рисунок 2.1 – Структура акционерного капитала в США, % от общего объема

Источник: [25, 29].

Поэтому акционеры в США не оказывают практически никакого влияния на текущее положение дел компании, за исключением возможности смещать топ-менеджеров компании и назначать им зарплату и премии. Как правило, в советах директоров США существуют три комитета: по стратегии, по аудиту (или ревизионная комиссия), по вознаграждениям и подбору кадров.

В последнее время в структуре собственности США начали происходить изменения — у 96 % крупных компаний появились собственники с блокирующими пакетами акций (более 5 %), а у высокотехнологичных компаний — собственность достаточно концентрирована (Apple, Facebook, Amazon, Microsoft).

Германская, или континентальная (инсайдерская), модель корпоративного управления характерна для стран Западной (Германия, Австрия, Швейцария, Нидерланды) и Северной (Скандинавские страны) Европы. Эта же модель функционирует в части компаний во Франции (около 20 % компаний) и в Бельгии. Она использовалась при построении систем корпоративного управления для большинства постсоциалистических стран Центральной и Восточной Европы.

В Германии реализована трехзвенная модель управления акционерными обществами: общее собрание акционеров, наблюдательный совет и правление.

Акционерный капитал в странах, реализующих германскую модель корпоративного управления, отличается значительной степенью концентрации. В крупных немецких компаниях на долю 5 крупнейших акционеров приходится более 40 % акций каждой из этих компаний. Это более чем вдвое превышает уровень концентрации собственности английских фирм и на 60 % выше североамериканских.

Европейская (германская) модель вытекает из специфики собственности в Европе: 90 % собственников это институты (банки и др. компании), причем, как правило, 3 владеют более чем 50 % собственности. Концентрация капитала влечет более тесную связь владельцев с компанией, чем в США. В результате в Европе Наблюдательный совет осуществляет более жесткий надзор за работой компании, а исполнительный совет — текущее управление. Безопасность капиталовложений в Германии доминирует над получением прибыли. В состав Наблюдательного совета (AUF SICHERAT) в Европе обязательно включают представителей трудового коллектива (социальность немецкой экономики) и банков, кредитующих предприятие, причем, как правило, именно представители банков доминируют в советах, так как согласно немецкой практике миноритарии именно

им передают свои голоса. Банки в советах присутствуют не только как собственники, но и как владельцы долга компании (в ведущих немецких компаниях банки обладают более 20 % голосов на общих собраниях) и те, и других обладают опытом и детальным знанием дел в компании.

Необходимой предпосылкой использования германской модели корпоративного управления является наличие концентрированной структуры активов, наличие одного или нескольких участников с крупной долей в хозяйственном обществе. В этом случае в обществе в качестве органов его управления помимо общего собрания участников формируются наблюдательный совет (в него входят представители участников и часто сотрудников общества; обычно интересы персонала представляют профсоюзы) и исполнительный орган (правление), членами которого являются менеджеры. Особенность такой системы – четкое разделение функций надзора (выполняемых наблюдательным советом) и управления (делегированных правлению). В англо-американской модели правление как самостоятельный орган не создается, оно фактически встроено в совет директоров.

Главной задачей наблюдательного совета является контроль за ведением дел, а также обеспечение того, чтобы управление корпорацией было доверено компетентным менеджерам. В связи с этим назначение, а при необходимости отзыв членов правления являются основной функцией наблюдательного совета. Перед годовым общим собранием акционеров наблюдательный совет проверяет годовой отчет, отчет о состоянии дел и предложение по использованию балансовой прибыли (в том числе о выплате дивидендов), которые готовятся правлением, а также дает аудитору поручение провести проверку годового отчета и отчетности. Наблюдательный совет в любой момент может потребовать от правления отчет от предполагаемой торговой политике, о состоянии дел и рентабельности общества, о сделках, которые могут иметь существенное значение для рентабельности или ликвидации общества, о его правовых и деловых отношениях со связанными предприятиями, а также о фактах деятельности этих предприятий, которые могут оказать значительное влияние на положение общества. Уставом или самим наблюдательным советом должно быть установлено, что определенные виды сделок разрешается совершать только с одобрения наблюдательного совета.

Поскольку совет не вправе принимать распорядительные решения, его работоспособность в значительной степени зависит

от информации, предоставляемой ему менеджментом компании. Однако наблюдательный совет не является пассивным органом, он имеет непосредственное право самостоятельно исследовать те или иные аспекты деятельности общества, глубоко вникать в его дела. Для этого наблюдательный совет может образовывать из своего состава комитеты (один или несколько), например, для подготовки заседаний и решений совета или для проверки исполнения решений.

Корпоративный контроль германской системе управления в основном осуществляют так называемые инсайдеры. В идеале управление организуется на основе общего решения и социального взаимодействия участников хозяйственного общества и других заинтересованных лиц, включая трудовой коллектив. Участники, обладающие крупными долями, связаны с самим обществом общими деловыми интересами. Таким образом, важно то, что связь, соединяющая участников и общество, при германской системе управления значительно прочнее, чем в англо-американской, а сами участники проявляют обоснованный интерес к участию в непосредственном управлении.

Экономическое преимущество германской модели очевидно: участники нацелены на реализацию долгосрочной стратегии, добиваются высокой устойчивости корпораций и стабильности деловых отношений. Но есть и отрицательная сторона — это относительно низкая гибкость, сведение риска к минимуму, невозможность в случае необходимости принять быстрое решение о ликвидации или продаже неэффективного направления бизнеса, о сокращении штатов. Считается, что следование англо-американской модели способствует динамичности, а немецкой — устойчивости.

Можно прийти к выводу, что германская модель ограничивает в правах участников хозяйственного общества, ставит общественные и государственные интересы выше интересов собственников, вовлекает в корпоративные отношения различные группы инвесторов, например банки, кредиторов, трудовые коллективы, профсоюзы и общественные организации. Не обладая гибкостью системы, германская модель, тем не менее, весьма эффективно осуществляет контроль за деятельностью хозяйственного общества посредством установления строгой финансовой отчетности перед кредитными институтами, допустимости государственного вмешательства, а также вовлечения различных групп заинтересованных лиц в структуру управления обществами.

Концентрация собственности, стремление к эффективной защите интересов всех участников хозяйственного общества и др. лиц, наличие жесткого финансового контроля обеспечивают обществам, использующим немецкую систему управления, надежную защиту от враждебного слияния или поглощения.

Основными достоинствами германской модели считается принцип социального взаимодействия, направленный на сбалансирование интересов всех участников корпоративных отношений (акционеров, трудовых коллективов, деловых партнеров, государства), а также нацеленность всех указанных сторон на достижение долгосрочных целей, максимизацию устойчивости корпораций и стабильности межкорпоративных связей.

Недостатки германской модели представляют собой недостаточную гибкость подобных компаний, стремление избежать рисков, невозможность быстро принимать некоторые важные для развития решения (особенно касающиеся сокращения штатов, реорганизации, ликвидации или продажи неэффективных бизнесов).

Европейская (германская) модель вытекает из специфики собственности в Европе: 90 % собственников это институты (банки и др. компании), причем, как правило, 3 владеют более чем 50 % собственности. Концентрация капитала влечет более тесную связь владельцев с компанией, чем в США. В результате в Европе Наблюдательный совет осуществляет более жесткий надзор за работой компании, а исполнительный совет — текущее управление. Безопасность капиталовложений в Германии доминирует над получением прибыли. В состав Наблюдательного совета (AUF SICHIRAT) в Европе обязательно включают представителей трудового коллектива (социальность немецкой экономики) и банков, кредитующих предприятие, причем, как правило, именно представители банков доминируют в советах, так как согласно немецкой практике миноритарии именно им передают свои голоса. Банки в советах присутствуют не только как собственники, но и как владельцы долга компании (в ведущих немецких компаниях банки обладают более 20 % голосов на общих собраниях) и те, и другие обладают опытом и детальным знанием дел в компании.

Еще одним важным фактом является отношение модели к мотивации. Англо-американская модель корпоративного управления ориентирована на собственника, мотивация персонала не относится к числу непосредственных проблем участников общества. Основы же принципа социального взаимодействия германской модели корпо-

ративного управления лежат в традициях немецкой экономической системы, ориентированной на социальное согласие для достижения национального процветания и богатства. Активным элементом германской модели корпоративного управления является трудовой коллектив.

Российская модель. В 2003 г. был принят Кодекс корпоративного управления в РФ [22]. Однако по мнению Всемирного банка, внедряется он медленно и сохраняются следующие недостатки корпоративного управления:

- ограниченная независимость советов директоров (27 % состава в РФ против 60 % в ФРГ и Великобритании);
- недостаточная корпоративная прозрачность;
- неэффективная защита прав миноритарных акционеров;
- несогласованность между суммами вознаграждений и показателями эффективности компаний.

Опрос инвесторов, проведенный S&P выявил следующие результаты (таблица 2.1): наиболее важный фактор – информационная прозрачность и это понятно, так как когда нет достоверной информации о компании, остальные важные факторы играют искаженную роль.

Таблица 2.1 – Важнейшие факторы корпоративного управления в России по мнению российских инвесторов

Факторы	Средний балл
Информационная прозрачность	9,1
Эффективность и независимость совета директоров	8,1
Отсутствие конфликтов интересов участников	7,9
Соблюдение корпоративных процедур и прав участников	7,6
Доверие менеджменту	7,6
Надежные процедуры внутреннего контроля	7,1
Отсутствие мажоритарных участников	3,4

Источник: S&P, 2003 г.

Обзор практики корпоративного управления в российских публичных обществах по итогам 2016 года показал, что необходима модернизация корпоративного управления в России по следующим основным направлениям:

1) вознаграждение топ-менеджмента – в частности, принятие пакета мер, направленных на усиление контроля акционеров за уровнем вознаграждения топ-менеджмента компании, в том числе установление требования для комитета совета директоров по вознаграждению учитывать мнение акционеров и представителей работников при определении размера вознаграждения; повышение прозрачности системы вознаграждения, в том числе путем раскрытия целей бонусных выплат и установления коэффициента привязки уровня вознаграждения топ-менеджера к средней зарплате в компании;

2) усиление роли работников, контрагентов и потребителей – в частности, установление требования включать представителей работников в советы директоров, а также публиковать все договоренности и намерения относительно управления корпорацией на сайте компании;

3) усиление роли регулятора и наделение его полномочиями требовать принудительного исполнения положений Кодекса.

2.4. Принципы ОЭСР корпоративного управления

В 1999 г. Консультативная группа бизнес-сектора ОЭСР обобщила кодексы корпоративного управления компаний и сформулировала документ Principles of Corporate Governance, который был одобрен странами-членами ОЭСР. Начался 3-й этап в истории корпоративного управления. Принципы корпоративного управления ОЭСР хотя и носят рекомендательный характер, но стали использоваться правительствами в качестве отправной точки для оценки и совершенствования действующего законодательства, а также самими корпорациями для выработки систем корпоративного управления и лучшей практики.

Позднее в ОЭСР подготовило дополнительный документ «Руководство ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями», последняя его версия обновлена в 2015 г. (Приложение 2)[51]. Главное в последнем документе – при организации советов директоров госпредприятий и в практике их деятельности государству нужно строго разделить права собственника и регулятора и обеспечить равные условия для конкуренции государственных и частных предприятий.

К пяти главным принципам корпоративного управления по рекомендациям ОЭСР, которые должны быть положены в основу каждой компании, относятся следующие:

1) *права участников.* Любая система корпоративного управления должна защищать права владельцев акций, долей хозяйственного общества;

2) *равное отношение к участникам.* Системы корпоративного управления не должны ориентироваться на защиту конкретного участника (или группы участников), следует обеспечивать равное отношение ко всем владельцам акций или долей, включая миноритарных акционеров и иностранных инвесторов. Соблюдение данного правила очень часто ставится под угрозу, самим законодателем, который пытается обеспечивать большую защиту определенным категориям участников. Следует понимать, что речь идет о том, что обеспечение прав в первую очередь не должно быть в ущерб другим участникам, которым должны быть обеспечены надлежащие гарантии;

3) *роль заинтересованных лиц в управлении корпорацией.* Любая система корпоративного управления должна признавать предусмотренные законом права всех заинтересованных лиц и поощрять активное сотрудничество между хозяйственным обществом и всеми заинтересованными лицами в целях увеличения доходности (достижения иных целей, поставленных при создании общества), создания новых рабочих мест и достижения финансовой устойчивости корпоративного сектора;

4) *раскрытие информации и прозрачность.* Система корпоративного управления должна быть четкой и понятной как для инсайдеров, так и для третьих лиц, а также обеспечивать своевременное раскрытие точной информации обо всех существенных аспектах функционирования общества, включая финансовое положение, результаты деятельности, сведения о структуре собственности и управления;

5) *обязанности прочих органов управления отчитываться в соответствии с их субординацией.*

Центральная фигура совета директоров – независимый от корпорации директор, к которому ОЭСР предъявляет следующие требования:

- он сам и родственники – не работали и не работают в корпорации, не имеют акций и не являются представителями государства;
- голоса независимых директоров, как правило нужно считать отдельно.

Позднее многие страны конкретизировали Принципы ОЭСР в страновые кодексы (таблицы 2.2–2.3).

Таблица 2.2 – Кодексы в области корпоративного управления, применяемые в России

Источник	Применение	Комментарий
Международные принципы (ОЭСР, Базельский комитет)	Все экономические организации	<ul style="list-style-type: none"> • составлены для правительств с целью оценки совершенствования законодательного регулирования
Кодекс ФКЦБ РФ	Все экономические организации, акцент на крупные акционерные общества	<ul style="list-style-type: none"> • добровольный • наилучшая практика корпоративного управления
Руководства по корпоративному управлению	Все акционерные общества, имеющие советы директоров	<ul style="list-style-type: none"> • руководство по надлежащей практике советов директоров; • для членов советов директоров

Таблица 2.3 – Регламентация корпоративного управления в разных странах мира

Страна	Документ
Австралия	«Корпоративная практика и этические нормы» (Corporate Practices and Conduct) «Рекомендации по корпоративной практике» (Statement of Recommended Corporate Practice)
Бельгия	«Принципы корпоративного управления» (Principles du gouvernement des entreprises)
Великобритания	«Доклад Комитета по финансовым аспектам корпоративного управления Доклад Кэдбери» (Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance Cadbury Report); «Доклад Комитета по корпоративному управлению Доклад Хэмпела» (Committee on Corporate Governance Final report – Hampel Report)
Индия	«Кодекс эффективного корпоративного управления» (Desirable Corporate Governance Code)
Германия	«Руководство» (DSW Guidelines) – разработано Немецкой ассоциацией по защите прав держателей ценных бумаг (Deutsche Schutzvereinigung fuer Wertpapierbesitz)
Франция	«О роли советов директоров в открытых акционерных обществах» - разработан Национальным Советом по защите интересов бизнеса (Conseil National du Patronat Francais)

Страна	Документ
Япония	«Неотложные рекомендации по корпоративному управлению» (Urgent Recommendations Concerning Corporate Governance)
США	«Заявление по корпоративному управлению» (Statement on Corporate Governance) «Принципы корпоративного управления» (Corporate Governance Market Principles) «Основная политика и рекомендации» (Core Policies, Positions and Notes) «Отчет комиссии Национальной ассоциации корпоративных директоров (НЛКД) по профессиональным требованиям к директорам» (Report of the NACD Commission on Director Professionalism) – разработан НАКД (National Association of Corporate Directors); «Основные рекомендации по ключевым вопросам корпоративного управления» (Guidelines on Significant Corporate Governance Issues)

Источник: разработка авторов на основе [9, 23, 46].

Важный момент в вопросе о корпоративном управлении является анализ взаимодействия между основными органами управления. То, как взаимодействуют между собой акционеры, менеджеры и директора представлено на рисунке 2.2.



Рисунок 2.2 – Взаимодействие между основными органами управления

Суть корпоративного управления заключается в том, чтобы дать акционерам возможность эффективного контроля и мониторинга деятельности менеджмента и тем самым способствовать увеличению капитализации компании. Этот контроль подразумевает как

внутренние процедуры управления, как и внешние правовые и регулирующие механизмы. Акционеры хотят четко знать, какую именно ответственность перед ними несут высшие должностные лица компании за достигнутые результаты. Инвесторы хотят понимать, будет ли у них реальная возможность влиять на принятие важных решений.

Очень важно понимать отличие корпоративного управления от руководства компаний, что схематично представлено на рисунке 2.3:

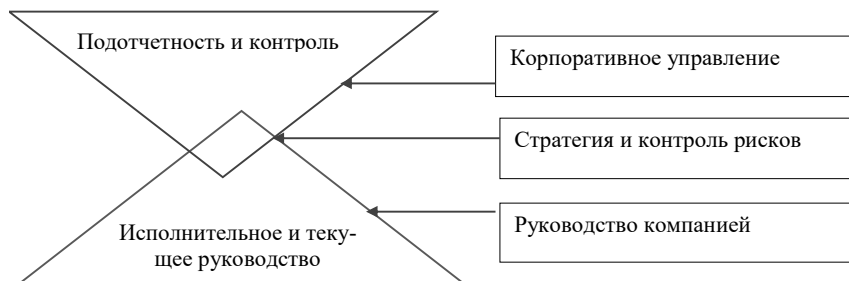


Рисунок 2.3 – Отличие корпоративного управления от руководства

Подотчетность	Справедливость	Прозрачность	Ответственность
<i>Эти принципы должны обеспечить:</i>			
- подотчетность сотрудников руководству; - подотчетность руководства совету; - подотчетность совета акционерам.	- права акционера; - равное отношение к акционерам, включая миноритарных; - эффективную судебную защиту.	своевременное и полное раскрытие информации по всем вопросам, включая: - финансовое положение; - результаты; - собственность; - управление.	- признание прав заинтересованных сторон; - сотрудничество с заинтересованными сторонами в повышении благосостояния, создании рабочих мест и стабильности.

Рисунок 2.4 – Надлежащее корпоративное управление

Источник: Принципы корпоративного управления ОЭСР [51].

Функции Наблюдательного совета (совета директоров) по ОЭСР в версии 2015 г. следующие:

- выработка, оценка и мониторинг стратегии;

- управление ключевыми ресурсами (ключевые должности и их вознаграждение, крупные контракты);
- установление норм поведения корпорации (утверждение важнейших нормативных документов).

Целая глава Руководства ОЭСР по управлению госпредприятиями посвящена функции государства как собственника. Главное в корпоративном управлении госпредприятием — определить, как с помощью наблюдательного совета государство будет реализовывать на практике свою политику в отношении собственности, оставляя руководству хозяйственную автономию в повседневном управлении для достижения поставленных наблюдательным советом целей.

ОЭСР считает, что необходимо уйти от отраслевого принципа и централизовать функции собственника, например, в Беларуси предлагает МВФ это сделать в Госкомитете по имуществу. Представляется, что на данном этапе целесообразнее дуальная модель, при которой в Наблюдательном Совете за стратегическое развитие отвечает представитель отраслевого министерства (концерна), а за приумножение собственности (эффективность) — директор от Госкомимущества.

Еще одна проблема — избежать распыления и дублирования ответственности в цепочке лиц, влияющих на руководство предприятием: менеджмент, совет директоров, представители собственника, министерства, правительства, при отсутствии явного хозяина, как это есть на частных предприятиях. Руководство ОЭСР учитывает, что существуют различные национальные модели совета директоров, но в большинстве случаев контроль относится к наблюдательному совету, а руководство — это исполнительная власть предприятия, осуществляющая текущее управление. В белорусском случае, по немецкому примеру, в Наблюдательные советы должен входить представитель банка, кредитующего предприятие.

Государство, как собственник, должно наладить эффективный и регулярный мониторинг и оценку результатов госпредприятия, в том числе с помощью внешних аудиторов, обязательных для крупных предприятий и органов госконтроля. С последними должен постоянно взаимодействовать наблюдательный совет.

Важный момент — система вознаграждения членов совета, включая госслужащих (это дополнительная их работа) должна мотивироваться и привлекать квалифицированных специалистов.

На смешанных госпредприятиях с частными акционерами нужно организовать эффективное взаимодействие всех собственников и способствовать участию миноритариев в управлении.

Обязанности, права и этические требования членов наблюдательных советов должны быть четко регламентированы. Они должны иметь полномочия рекомендовать к назначению или снятию руководство предприятия.

Наиболее ответственная задача государства – выдвижение в наблюдательный совет, что следует делать на основе прозрачных критериев оценки знаний и опыта. Учитывая значимую долю госпредприятий в Беларуси следовало бы вести базу данных подходящих кандидатов.

Одна из важнейших функций наблюдательного совета – руководство внутренним аудитом предприятия и организация внешнего аудита на крупных госпредприятиях в соответствии с международными правилами. Внешние аудиторы должны, в том числе, анализировать отчеты членов наблюдательного совета.

Таким образом, наблюдательные советы госпредприятий должны:

- 1) формулировать и отслеживать исполнение стратегии предприятия в рамках его общих целей;
- 2) устанавливать годовые показатели эффективности и отслеживать их исполнение;
- 3) добиваться, чтобы финансовая отчетность точно отражала состояние дел и имеющиеся риски;
- 4) оценивать и отслеживать эффективность работы руководства и разрабатывать планы замещения постов.

В белорусских условиях при наблюдательных советах следует создать комитеты по стратегии, кадрам и вознаграждениям, по закупкам, а также ревизионный, тесно сотрудничающий с внутренним комитетом по аудиту.

2.5. Эффективный совет директоров и оценка его работы

Совет директоров – коллегиальный орган управления госпредприятия, подотчетный общему собранию акционеров, периодически собирающийся на заседания и принимающий решения путем голосования, осуществляемого его равноправными членами, несущими равную ответственность за принимаемые решения [57].

Совету директоров общим собранием акционеров делегируется руководство деятельностью компании в период между очередными и внеочередными собраниями акционеров. Совет директоров – ядро системы корпоративного управления. В его компетенции:

- определение стратегии развития акционерного общества: совет директоров отвечает за стратегическое развитие бизнеса, т. е. обеспечивает существование процедуры стратегического планирования, формулирование стратегии — обязанность топ-менеджмента. Также совет должен отслеживать реализацию стратегии в рамках запланированного бюджета, оценивать эффективность результатов.
- обеспечение реализации прав и законных интересов акционеров. Совет директоров как конечный надзорный орган должен быть уверен, что компания использует адекватные системы внутреннего контроля и аудита, способные предоставлять акционерам и совету директоров достоверную информацию о реализации компанией поставленных целей. Также совет директоров несет ответственность за предотвращение кризисов в компании, т. е. за наличие эффективной системы управления рисками.
- контроль над деятельностью менеджмента. Совет директоров может контролировать работу менеджмента путем периодического заслушивания отчетов топ-менеджеров, проведения оценки эффективности их деятельности, анализа выполнения установленных показателей эффективности. Также в зоне ответственности совета директоров находится подбор квалифицированных специалистов на должности топ-менеджеров и планирование преемственности.

Лучшая практика корпоративного управления, особенно в компаниях с распыленной собственностью, акции которых торгуются на биржах и распределены между большим числом мелких акционеров, говорит о том, что большинство в совете директоров такой компании должны составлять независимые директора. Независимые директора не являются менеджерами компании и не аффилированы с менеджментом и крупными акционерами. Уставом акционерного общества может быть определено количество независимых директоров в составе совета директоров.

Независимый директор — член совета директоров, который по мнению избирающих его собственников независим от должностных лиц, их аффилированных лиц, крупных контрагентов и который не находится с корпорацией в иных отношениях, которые могут повлиять на независимость его суждений. Для совершения сделок с заинтересованностью, мнения независимого директора подсчитываются отдельно, и решение считается принятым, если за него проголосует большинство независимых директоров, не заинтересованных в совершении сделки.

Стандартные требования к независимым директорам фондовых бирж. Независимые директора не должны являться:

- в течение 1 года, предшествующего избранию, должностными лицами или работниками эмитента (управляющего фонда);
- должностными лицами другого хозяйственного общества, в котором любое из должностных лиц этого общества является членом комитета совета директоров по кадрам и вознаграждениям;
- супругами, родителями, детьми, братьями и сестрами должностных лиц (управляющего) эмитента (должностного лица управляющей организации эмитента);
- аффилированными лицами эмитента;
- сторонами по обязательству с эмитентом, в соответствии с условиями которых они могут приобрести имущество (получить денежные средства), стоимость которого составляет 10 и более процентов совокупного годового дохода указанных лиц, кроме получения вознаграждения за участие в деятельности совета директоров общества;
- представителями государства.

Внешние директора подразделяются на представителей акционеров и независимых директоров. Представители акционеров связаны с последними бизнес-интересами, семейными или дружескими связями и склонны в первую очередь учитывать интересы «своего» акционера.

Одна из функций совета директоров – назначение членов исполнительных органов акционерного общества. Советам директоров необходимо разработать критерии отбора кандидатов на должности топ-менеджмента компании и ставить перед кандидатом в ходе собеседования проблемы, которые предстоит решать топ-менеджеру. Советом определяется система ключевых показателей эффективности (KPI) работы топ-менеджеров, конкретные значения которых устанавливаются ежегодно. Для наблюдательных советов банков, акции которых принадлежат государству, такая обязанность уже определена регулятором.

Совет директоров не должен вмешиваться в операционную деятельность компании – текущее ежедневное управление бизнесом, а также дублировать работу менеджмента, что может привести к конфликтам между советом директоров и менеджментом. Совет директоров не является органом текущего руководства, его задача – стратегическое руководство бизнесом, решение важнейших и наиболее принципиальных вопросов, входящих в его компетенцию. Кроме

того, совет директоров должен оказывать содействие и поддержку менеджменту компании в достижении запланированных целей. Для выполнения своих функций, таких как, например, разработка стратегии и определение ключевых приоритетов деятельности компании, совет директоров может воспользоваться услугами внешних консультантов.

Существует две модели управления корпорацией: управляемая корпорация и направляемая корпорация (рисунок 2.5).

Управляемая корпорация	Направляемая корпорация
<ul style="list-style-type: none">• Совет директоров концентрируется на постановке стратегических приоритетов для менеджмента и контролирует достижение менеджментом поставленных целей. В случае их невыполнения функция совета заключается в смене менеджмента.	<ul style="list-style-type: none">• Совет директоров большое внимание уделяется предупредительным мерам, в том числе периодической оценке деятельности менеджмента, его развитию, обучению и обеспечению преемственности. В сложных ситуациях совет директоров проводит работу с менеджментом и совместно ищут выход из сложившегося положения. Смена менеджмента – крайняя мера.

Рисунок 2.5 – Управляемая и направляемая модели корпорации

Необходимо отметить, что модель направляемой корпорации позволяет обеспечить более стабильное развитие компании, но требует от совета директоров более плотной и скоординированной работы с менеджментом, которая тем не менее не должна подменять собой деятельность менеджмента, а концентрироваться на его развитии и поддержке.

Согласно рекомендациям международной передовой практики, все члены совета директоров должны работать в интересах всех акционеров, которые понимаются как долгосрочные интересы развития бизнеса компании. Вместе с тем, в зависимости от структуры собственности компании состав и задачи совета директоров могут различаться:

В компаниях с распыленным владением, которые оперируют на рынках достаточно долгое время, акционеры обычно не занимают руководящие позиции, и бизнес управляется хорошо оплачиваемым

и квалифицированным наемным менеджментом. В этих компаниях при отсутствии четко выраженного участия собственников в работе совета директоров важной задачей совета является выстраивание системы контроля за работой менеджмента. Совет директоров таких компаний как правило включает небольшое число представителей менеджмента (как правило в его состав входят генеральный директор и финансовый директор), а подавляющее большинство позиций занимают внешние директора (non-executivedirectors), не являющиеся менеджерами компании.

В компаниях с концентрированной собственностью, где есть акционеры, имеющие крупные, блокирующие или контрольные пакеты акций, в совет директоров зачастую помимо менеджеров входят и сами крупные акционеры, и их представители, формируя в этом органе большинство. В таких компаниях акционеры непосредственно контролируют менеджмент через совет директоров, для которого на первый план должна выходить задача соблюдения равного отношения ко всем акционерам.

Совет директоров работает наиболее эффективно, когда центр обсуждения и принятия решений находится в совете директоров. Рассмотрим ситуации неэффективной работы совета директоров в случаях, когда в совете важнейшую роль играют менеджмент, отдельный акционер или группа акционеров, а также внешний стэйкхолдер, не являющийся акционером:

1. В связи с тем, что подавляющее большинство белорусских компаний имеют концентрированную собственность, зачастую основным акционером выступает государство, очень часто деятельность советов директоров, созданных в них по требованию законодательства, носит формальный характер. Основные проблемы владелец обсуждает с узким кругом доверенных лиц, либо в случае с госсобственностью отраслевое министерство (концерн) вырабатывает свою позицию, а затем принимает решение, которое потом формально выносится на утверждение советом директоров. Как правило, в таких компаниях совет состоит из доверенных лиц одного или нескольких акционеров, имеющих контрольный пакет акций, а независимые директора составляют в нем меньшинство — только чтобы минимально соответствовать требованиям регуляторов, и их роль сводится к формальному участию в голосовании. В любом случае подконтрольное владельцу компании большинство проведет любое его решение.

Тем не менее опыт работы таких советов показывает, что даже в этих условиях независимые директора могут быть полезным элементом

системы корпоративного управления. Во многих случаях независимые директора являются для акционеров и других членов совета носителями опыта и знаний лучшей практики корпоративного управления, а также инструментом обучения совета и акционеров. Они раскрывают эту практику не на учебных занятиях, а в процессе работы совета и взаимодействия с акционерами и другими членами совета директоров.

2. В компаниях, где часть акций принадлежит портфельным инвесторам — инвестиционным фондам или фондам прямых инвестиций, остро стоит вопрос равного отношения ко всем акционерам и защиты прав миноритарных акционеров. В данном случае совет из инструмента открытого обсуждения и принятия решений превращается в арену разбирательств, инициируемых представителем миноритарных акционеров, а владелец контрольного пакета акций делает все для того, чтобы члены совета директоров получали как можно меньше информации. Таким образом, центр принятия решений автоматически перемещается в сторону основного акционера, а заседания совета директоров служат формальной процедурой принятия решений.

3. В случае, когда бизнес принадлежит **группам акционеров, имеющих разные взгляды на его развитие**, конфликтующие между собой акционеры стараются провести в совет своих «независимых директоров», которые являются таковыми только по формальным критериям, и использовать их как инструмент в позиционных боях за продавливание своих решений. Об интересах бизнеса в данном случае, как правило забывают, речь идет о приобретении контроля любой ценой.

4. В компаниях, которые непосредственно управляются владельцем, роль совета директоров тоже ущербна. Акционер, он же генеральный директор, не испытывает на себе влияния агентской проблемы и асимметрий в получаемой информации о бизнесе. В этом случае совет директоров часто используется как совещательный орган и играет роль консультативного совета при президенте компании.

Таким образом, в идеале на заседаниях совета директоров должно проходить содержательное обсуждение главных вопросов ведения бизнеса и по результатам такого анализа приниматься решения, обязательные к исполнению не только для менеджмента, но и для всех членов совета директоров. Абсолютно идеальных советов директоров нет, но как показывает мировая практика, во многих компаниях, где нет конфликтующих между собой групп акционеров, созданы эффективно работающие советы, которые позволяют акционерам отойти от оперативного вмешательства в бизнес, сохранив владельческий контроль и влияние на стратегию развития компании.

Необходимо чтобы объединенные знания и опыт членов совета директоров соответствовали стратегическим потребностям компании. Поскольку условия, в которых работает современный бизнес, очень сложны, на практике один человек или даже небольшая группа людей не в состоянии разбираться абсолютно во всех вопросах, встающих перед советом. Требуется объединить в группу людей, навыки и прошлая деятельность которых различны и дополняют друг друга. В идеале, чтобы группа не разрасталась, способности каждого из ее членов должны удовлетворять более чем одну стратегическую потребность компании. Отбор директоров, имеющих опыт и навыки только в одной сфере деятельности, приведет к созданию совета, члены которого концентрируются каждый на одном лишь конкретном вопросе.

Анализ, систематически оценивающий профессиональный опыт членов совета директоров, важен для обеспечения надлежащего набора знаний совета. Например, одна аэрокосмическая компания, использует простую матрицу, которая наглядно показывает, представлены ли в совете и различных его комитетах люди, обеспечивающие необходимый компании набор знаний.

Эффективному совету директоров нужны соответствующие полномочия, чтобы он мог реализовывать свои обязанности и принимать ключевые решения. Также совету нужна власть, дающая возможность осуществлять эффективный надзор за деятельностью менеджмента. Одним из способов достижения указанных целей является избрание в качестве председателя совета директоров представителя крупнейшего акционера, в частности представителя государства, обладающего соответствующим статусом, должностью и репутацией.

Оценка работы совета директоров. На совет директоров возлагаются ключевые стратегические и контрольные задачи. Неэффективное использование потенциала совета директоров, неисполнение членами совета их функций ведет к серьезным материальным и репутационным потерям для компании. Поэтому оценка работы совета директоров является важным элементом системы корпоративного управления. Международные стандарты корпоративного управления уделяют такой оценке большое внимание, а в особенности ее системности и регулярности. В странах с развитыми рынками капитала и высоким уровнем корпоративного управления до 80 % компаний проводят оценку своих советов директоров. Основными целями проведения оценки выступают:

- оценка роли и функций совета директоров на соответствие потребностям компании;

- повышение активности, качества и добросовестности исполнения членами совета директоров своих обязанностей;
- оптимизация количественного и качественного состава совета директоров;
- повышение качества организационного и информационного обеспечения работы членов совета директоров;
- получение объективных оснований для определения вознаграждения членов совета.

В США Нью-Йоркская фондовая биржа (NYSE) в 2004 году утвердила Правило 303A.09, согласно которому советы директоров компаний, находящиеся в листинге биржи, должны проходить ежегодную оценку, включающую в себя как оценку членов совета директоров в целом, так и всех комитетов совета.

Согласно Британскому кодексу корпоративного управления совет директоров должен ежегодно проводить формализованную оценку собственной эффективности, а также эффективности комитетов и отдельных директоров.

В Республике Беларусь Национальным банком предписано, что надлежащим образом организованное и реализуемое корпоративное управление банком должно обеспечивать внешнюю независимую оценку эффективности корпоративного управления (не реже одного раза в три года), включая оценку эффективности деятельности совета директоров. Совет директоров должен осуществлять ежегодную самооценку эффективности деятельности совета директоров, его членов, а также внутреннюю оценку эффективности деятельности исполнительного органа банка.

В методических рекомендациях по организации корпоративного управления в акционерных обществах с участием государства, разработанных Министерством экономики и Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь оценке работы совета директоров и его членов посвящен отдельный параграф, в котором рекомендуется, чтобы оценка эффективности работы совета директоров проводилась ежегодно советом директоров самостоятельно (самооценка) или с привлечением внешней организации (независимая оценка).

Клубом независимых директоров при Ассоциации белорусских банков разработаны Примерные рекомендации по проведению самооценки эффективности деятельности Наблюдательного совета (совета директоров) и внутренней оценки эффективности деятельности исполнительного органа (Правления) банка. Этот документ

может быть использован при подготовке банками соответствующих локальных нормативных правовых актов.

Белорусские банки активизировались в части формализации и проведения процедуры оценки работы наблюдательного совета после установления требований регулятора, касающихся организации системы корпоративного управления. Вместе с тем, банки пока неохотно делятся информацией о своих методиках проведения оценки наблюдательного совета и ее результатах. Анализ информации интернет-сайтов банков, отнесенных Национальным банком Республики Беларусь к I группе системной значимости (www.nbrb.by/Press/?id=7187), показывает, что только несколько из них раскрывают информацию о проведении оценки работы наблюдательного совета и наличии формализованной методики (положения), регулирующей процедуру проведения оценки (рисунок 2.6). Так, лишь у двух банков на сайте размещена формализованная методика оценки, один банк указывает на наличие методики оценки, не открывая к ней публичный доступ. Остальные банки не упоминают о наличии подобных локальных актов. Результаты проведенной оценки работы наблюдательного совета не размещает ни один банк.

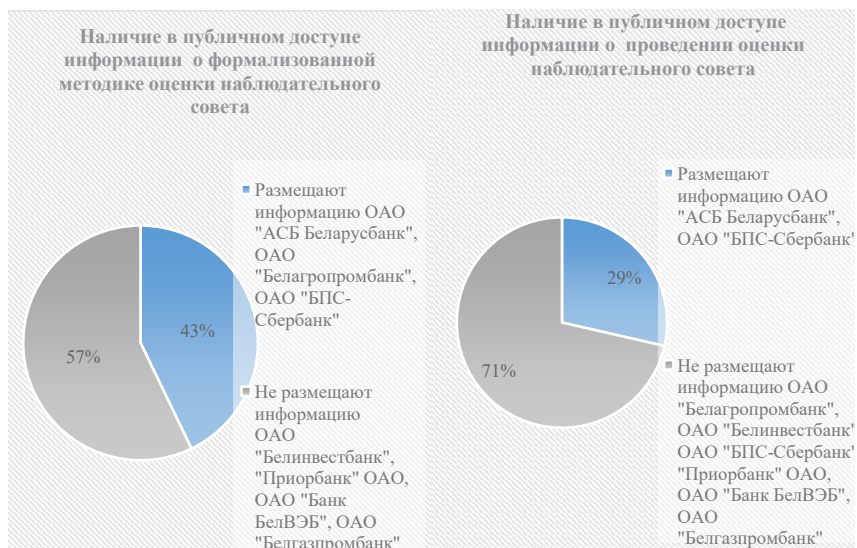


Рисунок 2.6 – Наличие в публичном доступе методики оценки совета директоров

Источник: разработка авторов.

Системообразующие банки в Республике Беларусь выступают примером внедрения и поддержания высокого уровня стандартов корпоративного управления, и сложившаяся ситуация в отношении раскрытия ими информации не способствует внедрению оценки работы наблюдательного совета в остальных белорусских банках и компаниях. При этом Национальным банком Республики Беларусь установлено, что должно быть обеспечено своевременное раскрытие полной и достоверной информации о банке, необходимой для оценки работы его органов управления.

Основным инициатором и организатором проведения оценки работы совета директоров, как правило, выступает корпоративный секретарь (при его наличии) по причине наилучшей осведомленности о требованиях законодательства в этой сфере в силу обязанностей по обеспечению его исполнения. Поэтому корпоративный секретарь зачастую лучше других понимает, как проведение оценки работы совета директоров может отразиться на качестве корпоративного управления. Также корпоративный секретарь отвечает за раскрытие информации о состоянии и развитии корпоративного управления, формирует раздел «Корпоративное управление» для годового отчета. Важно, чтобы корпоративный секретарь понимал цели и потребность проведения оценки. Во многом от позиции корпоративного секретаря, качества постановки им задач и аргументации зависит отношение совета директоров к проведению оценке.

Ключевым условием для проведения оценки является отношение к ее проведению председателя совета директоров: «без поддержки председателя оценка изначально обречена на провал, так как им объявляется факт проведения оценки, приводятся аргументы для необходимости ее проведения, осуществляется руководство процессом оценки, рассматриваются результаты» [47]. До проведения оценки корпоративному секретарю — организатору проведения оценки необходимо обсудить с председателем, каковы его ожидания от оценки, как он будет участвовать в анализе обобщенных результатов, насколько он заинтересован в результатах оценки. Также полезно обсудить предстоящее проведение оценки со всеми членами совета, понять их отношение, понимание необходимости и корректности оценки.

Международная практика корпоративного управления говорит, что прежде чем совет директоров сможет приступить к оценке своей работы, он должен определить конкретные цели и задачи, которые предполагается решить. Большинство советов разрабатывают цели ежегодно — в начале финансового года. Намеченные цели отражают

коллективное мнение членов совета о том, какие аспекты общих полномочий совета требуют особого внимания в текущем году. Поскольку многие вопросы требуют от совета больших затрат времени, не все сферы его полномочий нуждаются в ежегодной оценке. В каждый конкретный год совету стоит выбирать от четырех до семи областей, над которыми ему следует поработать. Например, совет может решить сконцентрироваться в данном году на совершенствовании проводимой им оценки топ-менеджмента, или на создании системы для отслеживания реализации стратегических инициатив. Однако периодически охватывать все основные сферы полномочий совета.

В международной и российской практике распространено создание при совете директоров комитета, рассматривающего вопросы кадровой политики и политики преемственности, системы назначений и вознаграждений, оценки работы совета директоров, исполнительных органов и прочие вопросы, касающиеся этих сфер. Национальным банком Республики Беларусь для решения таких вопросов предписано создание в системно значимых банках комитетов по вознаграждениям. В таких банках корпоративному секретарю целесообразно проводить подготовку к оценке в плотном взаимодействии с комитетом по вознаграждениям. Чтобы проведение оценки не стало сюрпризом для членов совета, вопрос о проведении оценки и рассмотрении ее итогов обязательно должен содержаться в плане работы совета директоров.

На практике используется два вида оценки работы совета директоров: объективная и субъективная (самооценка) (рисунок 2.7).

Объективная оценка работы совета директоров	Субъективная оценка работы совета директоров
<ul style="list-style-type: none">Анализ внутренних документов компании (планов работы совета директоров и его комитетов, протоколов заседаний совета директоров и комитетов, положений о совете директоров и комитетах, материалах, предоставленных членам совета для подготовки к заседаниям, справок о посещаемости заседаний совета и комитетов). Осуществляется сравнение плана работы совета с реально рассмотренными на заседаниях вопросами.	<ul style="list-style-type: none">Анализ заполненных каждым членом совета директоров опросных анкет и проведение с членами совета индивидуальных интервью.

Рисунок 2.7 – Виды оценок работы совета директоров

Источник: [47].

Проводится оценка работы совета директоров по следующим направлениям [49]:

1. Оценка работы совета директоров в целом;
2. Оценка работы комитетов совета директоров;
3. Оценка индивидуальной работы членов совета директоров;
4. Оценка работы председателя совета директоров;
5. Оценка работы независимых директоров.

Часто также проводится оценка работы корпоративного секретаря.

Для проведения самооценки основными методами выступают анкетирование и интервьюирование. Проведение интервью с членами совета является функцией председателя комитета по вознаграждениям. Интервью может проводиться как лично, так и с использованием доступных средств для коммуникации. Вместе с тем, считается, что письменные анкеты предоставляют более содержательную информацию.

При разработке анкет необходимо учитывать, как общие рекомендации, представленные, например, Советом по финансовой отчетности Великобритании (FRC), Международной финансовой корпорацией (IFC), так и индивидуальные особенности компании. Рекомендации, которые могут быть использованы для проведения оценки работы совета директоров, представлены в следующих источниках:

- Руководство по вопросам эффективности совета директоров (Guidance on Board Effectiveness), разработано FRC [23];
- Пособие для собственников и должностных лиц компаний «Оценка эффективности Совета директоров» Международной финансовой корпорацией (IFC) [37].
- Методические рекомендации по организации работы совета директоров в акционерном обществе, разработанных Федеральным агентством по управлению государственным имуществом Российской Федерации.

Индивидуальные особенности связаны со спецификой бизнес-деятельности и сложившейся системы управления.

Серьезное внимание в анкетах необходимо уделить вопросам наличия работающих систем управления рисками и внутреннего контроля, оценки эффективности взаимодействия совета директоров с внешним аудитором, службой внутреннего аудита. Важными моментами также являются отношения совета директоров с менеджментом, существование адекватной системы мотивации, системы KPI (*Key Performance Indicators – ключевые показатели эффективности*), наличие обратной связи между советом директоров и менеджментом. В анкетах могут содержаться открытые вопросы, предоставляющие

возможность дать развернутый ответ. Главное, чтобы путем постановки четко сформулированных вопросов побудить директоров глубоко и детально проанализировать свою работу, выявить факторы, которые снижали ее эффективность, предложить пути ее повышения.

Практика показывает, что оптимальным является сочетание субъективной самооценки работы совета директоров на основании заполненных анкет и проведенных интервью и объективной оценки работы совета, проводимой путем анализа внутренних документов. При проведении внешней оценки прибегают к помощи независимого эксперта. Не имея личной заинтересованности, независимые эксперты способны скорее выявить негативные тенденции в работе команды, чем члены совета директоров самостоятельно. Проведение внешней оценки целесообразно и более результативно после 1–2 лет проведения советом самооценки. Члены совета, входящие в его состав не первый год, уже будут понимать необходимость, пользу и суть проведения данной процедуры. Привлечение внешних консультантов обеспечивает подтверждение независимости и объективности результатов, а также позволяет использовать отработанную специалистами методологию и процедуры.

Для получения еще более эффективных результатов необходимо просить директоров оценить друг друга анонимно (метод «180°»). По мере совершенствования процедуры оценки может учитываться также мнение корпоративного секретаря и ключевых топ-менеджеров (метод «360°»). Самый сбалансированный вариант – объединение анонимных оценок с результатами самооценки. Наиболее распространенные инструменты, используемые для оценки работы совета директоров, представлены на рисунке 2.8.

Наряду с качественной оценкой проводится количественная оценка работы совета директоров. Каждый вопрос анкеты характеризует уровень ключевого показателя эффективности работы совета директоров. С целью предоставления возможности количественной оценки результатов каждый член совета каждому ответу присваивает свой балл, например, от 1 до 5. Результаты количественной оценки можно интерпретировать графически.

Для автоматизации проведения процедуры оценки существуют электронные опросники, которые обеспечивают конфиденциальность ответов, совершенствуют процесс обработки собранной информации, дают возможность создавать историю данных о результатах проведенных оценок, а также способствуют повышению дисциплины и соблюдению сроков при проведении оценки.

Оценка совета директоров как команды	Индивидуальная оценка членов совета директоров
<ul style="list-style-type: none"> • Анкетирование членов совета для оценки работы совета в целом, комитетов, независимых директоров • Интервью председателя комитета по кадрам и вознаграждениям с каждым членом совета • Анализ внутренних документов, сопоставление планов и протоколов работы совета и реально рассмотренных на заседаниях вопросов • Привлечение независимого эксперта (внешняя оценка) • Количественная оценка работы совета директоров 	<ul style="list-style-type: none"> • Анкетирование для самооценки (каждый член совета оценивает сам себя) • Анонимное анкетирование для оценки коллег (метод 180°) • Анонимное анкетирование для оценки работы председателя совета директоров • Анонимное анкетирование корпоративного секретаря и ключевых топ-менеджеров (метод 360°)

Рисунок 2.8 – Инструменты оценки эффективности совета директоров

Источник: [49].

Результаты оценки работы совета директоров сводятся в единый отчет, который предоставляется совету директоров. Занимается обработкой и анализом результатов организатор оценки — корпоративный секретарь либо иное лицо (служба) при его отсутствии.

Как уже было сказано ранее вопросы оценки работы совета директоров относятся к функционалу комитета по вознаграждениям. Комитет предварительно рассматривает и анализирует результаты оценки и вносит отчет о ее результатах на рассмотрение совета директоров с подготовленными рекомендациями. На основании результатов оценки совет директоров и/или акционеры могут принять ряд решений: о необходимости усиления его состава людьми с нужными компетенциями, например, о поиске профессионала, который мог бы более эффективно руководить аудиторским комитетом, о ротации отдельных членов совета, о расстановке приоритетов для определения основных направлений деятельности. Для систематизации решений в части развития работы совета директоров предлагается на следующий год работы утверждать **стратегию повышения эффективности работы совета директоров**. Этапы анализа результатов оценки работы совета директоров, которые ложатся в основу для разработки стратегии представлены на рисунке 2.9.



Рисунок 2.9 – Этапы разработки стратегии повышения эффективности работы совета директоров (наблюдательного совета)

Целью оценки работы совета директоров является не только изучение существующего уровня корпоративного управления и работы совета директоров. Очень важно также иметь четкое представление о путях и инструментах, способствующих повышению эффективности работы совета директоров. В процессе разработки стратегии повышения эффективности работы совета директоров фокус всегда должен быть сконцентрирован на реализации общей стратегии банка. Временные рамки реализации стратегии повышения эффективности работы совета директоров должны быть определены и связаны с элементами общей стратегии развития бизнеса. Например, если общая стратегия развития бизнеса предполагает развитие новых технологий, выходы на новые рынки или привлечение новых форм финансирования, то стратегия повышения эффективности работы совета директоров должна учитывать насколько состав и компетенция членов совета директоров, внутренние процедуры корпоративного управления соответствуют новым вызовам общей бизнес-стратегии.

Результаты оценки работы совета директоров также становятся основой для принятия решений в части размера вознаграждений членов совета. Национальным банком Республики Беларусь установлены требования к организации системы вознаграждений и компенсаций в банке, в соответствии с которыми она должна быть организована с учетом долгосрочных целей банка, масштабов и результатов его деятельности, а также с учетом принимаемых рисков. Совет директоров должен регулярно рассматривать управленческую отчетность об эффективности системы вознаграждений и компенсаций, которая должна быть достаточной для принятия своевременных управленческих решений. Комитет по вознаграждениям, в свою очередь, осуществляет оценку соответствия системы вознаграждений и компенсаций установленным требованиям к ее функционированию, а также мониторинг выполнения решений по вопросам вознаграждений и компенсаций.

Представленный подход к вознаграждениям членов совета директоров говорит о том, что он является составляющей частью системы вознаграждений в компании и должен удовлетворять установленным к ней требованиям. Можно говорить, что такой подход к вознаграждениям членов совета директоров коррелирует с требованиями Национального банка в отношении организации системы вознаграждений и компенсаций в белорусских банках.

В соответствии с международной передовой практикой корпоративного управления компания не обязана раскрывать какие-либо

результаты оценки работы совета директоров. Достаточно ограничиться указанием целей, объектов оценки, общей информацией о ее методике, о рассмотрении результатов. Информация о проведении оценки, как правило, содержится в годовом отчете в разделе, посвященном корпоративному управлению и описанию деятельности совета директоров. Вместе с тем для банков и компаний, стремящихся повысить свою прозрачность и инвестиционную привлекательность, представляется целесообразным размещать результаты оценки работы совета директоров и информацию о размере вознаграждений членов совета на интернет-сайте. Это будет способствовать повышению эффективности работы членов совета директоров, заставит их заботиться о результатах оценки. Проведение оценки показывает институциональным инвесторам, что совет директоров серьезно подходит к своей работе, ставит перед собой задачи и контролирует их выполнение.

2.6. Качество корпоративного управления в целом

Наиболее известная методика измерения качества корпоративного управления – это рейтинг S&P Gamma, который по 10-балльной системе оценивает 4 группы показателей: влияние внешних сторон на акционеров; права акционеров; прозрачность, аудит, корпоративная система управления рисками; эффективность Совета директоров, стратегического процесса и системы вознаграждений. Рейтинг присваивается по 10-балльной шкале. Если компания получает Gamma 10 или 9, то она имеет сильные процессы и практику корпоративного управления с незначительными недостатками. Gamma 8 или 7 присваивается компании, которая имеет недостатки в определенных основных областях управления. Gamma 6 или 5 получает компания со средними процессами и практикой корпоративного управления и имеет недостатки в основных областях управления. Gamma 1 получают компании со слабыми процессами и практикой корпоративного управления, имеющие значительные недостатки в ряде (или в большинстве) основных областей управления.

Результат анализа Gamma – заключение о возможных совокупных потерях стоимости компании в результате неэффективного корпоративного управления.

Слово Gamma – аббревиатура от английских слов governance, accountability, management, metrics, analysis. Рейтинги Gamma S&P присваивал с 2000 по 2007 гг., затем рейтинг был включен в оценку

инвестиционных рисков. С 2011 г. S&P прекратила делать отдельный рейтинг Gamma и включила его в кредитный анализ.

В России рейтинги качества корпоративного управления рассчитывает ряд агентств: Эксперт РА, Национальное рейтинговое агентство. В Украине это Кредит-рейтинг (в 2016 г. в Украине был принят Закон №3062 О внесении изменений в законодательные акты относительно управления объектами госсобственности).

Методика 7 microindexes governance. Предлагается следующая новая методика рейтинга качества корпоративного управления госпредприятия.

Методика включает 7 равноценных микроиндексов:

- 1) интересы государства как собственника и общества в целом;
- 2) интересы и права других негосударственных акционеров (факты нарушения прав акционеров);
- 3) процесс выдвижения членов наблюдательного совета, их независимость и профессионализм, структура наблюдательного совета (комитеты);
- 4) качество стратегического планирования и учета рисков (риски вывода активов, трансфертных цен, размывание капитала);
- 5) качество аудита и контроля финансовых потоков, противодействия коррупции;
- 6) качество управления заменой кадров и их мотиваций (вознаграждения и их увязанность с достижением стратегических целей предприятия);
- 7) прозрачность (полнота информации и сроки ее раскрытия).

По каждому микроиндексу сформулировано от 4 до 6 показателей его оценки. По каждому из показателей выставляются баллы от 1 до 10. Микроиндекс есть среднеарифметическое своих показателей, а итоговый рейтинговый критерий среднеарифметическое из 7 микроиндексов. В зависимости от значения рейтингового критерия госпредприятию присваивается класс А, В, С, D с тремя подклассами: +, без знака, –.

Для вычисления микроиндексов и выставления рейтинга необходимы следующие документы:

- Кодекс (или аналогичный документ) корпоративного управления, Положение о Наблюдательном совете, Положение о вознаграждении высшего руководства;
- годовые финансовые отчеты за 2 последних года;
- сведения о составе и членах Наблюдательного совета за два последних года, комитетах в их составе;

- отчеты службы внутреннего аудита или Ревизионной комиссии, внешнего аудита;
- протоколы заседаний Наблюдательного совета и его комитетов;
- копия контракта с гендиректором;
- сведения о крупных контрактах (более 10 %) по выручке, затратам, экспорту, дебиторам и кредиторам;
- миссия, стратегия, процесс управления рисками.
- Рейтинг А присваивается госпредприятию, которое имеет очень сильные процессы и практику корпоративного управления (балл 10–8). В зависимости от незначительности недостатков выставляется класс А⁺, а или А⁻.
- Рейтинг В присваивается госпредприятию с сильными процессами и практикой корпоративного управления (балл 6–8). В зависимости от недостатков в определенных областях выставляется класс В⁺, В, В⁻.
- Рейтинг С присваивается госпредприятию со средними процессами и практикой корпоративного управления (балл 4–6). В зависимости от недостатков в основных областях корпоративного управления присваивается класс С⁺, С, С⁻.

Рейтинг D присваивается госпредприятиям со слабыми процессами и практикой корпоративного управления со значительными недостатками в основных областях и баллом менее 4.

Экспериментальный анализ корпоративного управления на нескольких госпредприятиях по нашей методике позволил присвоить им рейтинги: Банк развития – А, Беларускалий – В⁻, Нафтан – С.

Предложены также конкретизации методики измерения качества корпоративного управления для стратегических и оборонных предприятий.

2.7. Стратегическое управление на госпредприятиях

Стратегическое управление – это взаимосвязанный комплекс мер и подходов для достижения долгосрочных стратегических целей, направленных на обеспечение стабильности организации и укрепления ее положения на рынке

- формулировка целей на 5 лет (скользящая);
- сбалансированные стратегические показатели для каждого подразделения;
- мониторинг.

Государство как собственник должно осуществлять стратегическое управление своими хозяйствующими субъектами, т. е. формировать стратегию и тактику деятельности госпредприятий. И главное, государство-собственник много внимания уделяет эффективности своих предприятий. Если это не сделано эффективно, то предприятия иногда продают свою продукцию по заниженным ценам, инвестируют в проекты с низкой рентабельностью, реализуют капиталоемкие проекты и т. д.

Члены совета директоров осуществляют регулярное стратегическое управление компанией и контроль за работой менеджмента. И, следовательно, вознаграждения членов совета директоров не могут быть ниже вознаграждений топ-менеджеров. Вознаграждение должно состоять из двух частей: фиксированной и переменной (дополнительной). Фиксированная часть должна зависеть от масштаба бизнеса компании, измеряемого годовой выручкой, и занимаемой позиции члена совета в иерархии (пост председателя совета и комитетов, членство в комитетах). Важное условие — фиксированная часть вознаграждения должна выплачиваться не реже раза в квартал, а не раз в год, и всегда, независимо от наличия/отсутствия в компании прибыли. Переменная же часть должна зависеть от эффективности бизнеса, измеряемой прибылью и еще тремя-пятью КРІ, определяемых на основе финансовых результатов компании и результатов ежегодной оценки работы совета директоров.

Резюмируя следует подчеркнуть, что внедрение в госсекторе современных эффективных процессов корпоративного, включая стратегическое, управления с грамотно формируемыми наблюдательными советами (советами директоров) как показывает зарубежный опыт, повысит среднюю рентабельность госсектора на 3–4 %.

2.8. Корпоративное управление в Беларуси

В Беларуси развитие системы корпоративного управления находится на первом этапе, т. е. на данный момент только разрабатываются нормативные документы. Например, был создан Свод правил корпоративного поведения, рекомендованных к применению приказом Министерства финансов Республики Беларусь от 18.08.2007 г. № 293, очевидно, что именно принципы корпоративного управления ОЭСР послужили основой при создании этого документа. Как такового Кодекса корпоративного управления в Беларуси пока не существует, поэтому организации руководствуются иными норма-

тивно-правовыми актами (или же местными кодексами, например – Кодекс корпоративного управления ОАО «АСБ Беларусбанк»).

Поскольку в настоящее время большинство госпредприятий в Республике Беларусь являются акционерными обществами (открытого либо закрытого типа), на них распространяются требования гражданского законодательства, касающиеся управления в акционерном обществе. В частности, в Гражданском кодексе определены общие требования к высшему (общее собрание акционеров) и исполнительным органам управления акционерного общества, а также к созданию совета директоров (наблюдательного совета), исключительная компетенция которого должна быть определена уставом общества. Коллегиальный (правление, дирекция) и (или) единоличный (директор, генеральный директор) исполнительный орган осуществляет текущее руководство деятельностью общества и подотчетен совету директоров (наблюдательному совету) и общему собранию акционеров. Полномочия, компетенция, порядок деятельности указанных органов управления, а также требования к осуществлению контроля финансовой и хозяйственной деятельности общества, в частности об избрании ревизора (ревизионной комиссии), проведении постоянного внутреннего контроля такой деятельности (внутреннего аудита) регламентируются Законом «О хозяйственных обществах».

Отечественное корпоративное законодательство закрепляет трехзвенную структуру управления хозяйственным обществом (германская модель). Так, согласно части 2 статьи 33 Закона о хозяйственных обществах высшим органом управления любого хозяйственного общества является общее собрание участников хозяйственного общества. В соответствии с частью 3 статьи 33 Закона о хозяйственных обществах в хозяйственном обществе также образуются следующие органы управления:

- совет директоров (наблюдательный совет) – в соответствии с Законом о хозяйственных обществах и учредительными документами;
- исполнительный орган хозяйственного общества – коллегиальный исполнительный орган (правление или дирекция) и (или) единоличный исполнительный орган (директор или генеральный директор) – в соответствии с Законом о хозяйственных обществах и учредительными документами.

В Республике Беларусь общая практика предпринимательской деятельности по созданию хозяйственных обществ очевидно свидетельствует о том, что и законодатель, и практика ориентируются на

использование немецкой модели организации системы корпоративного управления. Однако едва ли можно однозначно говорить, что отечественное корпоративное право развивается по направлению немецкой системы. Более того, очевидно, что использование зарубежных моделей в странах переходных экономик не только бессмысленно, но и опасно для их дальнейшего реформирования.

Специфика белорусской модели развития корпоративного управления заключается в том, что большинство отечественных хозяйственных обществ характеризуется присутствием одного или двух мажоритарных акционеров-участников, которым абсолютно не нужен совет директоров, принимающий управленческие решения, однако и такие общества в большинстве случаев нуждаются на определенной стадии развития в сильном консультационном совете, вырабатывающем рекомендации и предлагающем их общему собранию участников. Особенностью белорусской модели также является неразвитость фондового рынка, который мог бы использоваться заинтересованными лицами для оценки работы компании. Подобная организация сдерживает привлечение привлечения прямых иностранных инвестиций, так как их привлечение неразрывно связано с возможностью предоставить иностранным инвесторам объективную рыночную информацию.

Отечественной экономической системе свойственна высокая концентрация собственности, при которой корпоративное управление организуется по схеме «собственник — менеджер».

В то же время система корпоративного управления требует принятия и наличия в каждом хозяйственном обществе ряда локальных нормативных правовых актов, четко регулирующих вопросы дивидендной политики, должностных обязанностей высших управленческих должностей, политики по работе с персоналом, мотивационной политики, политики управления рисками, политики по управлению информационными технологиями, принципы привлечения внешних инвестиций и т. д. Отсутствие данных документов существенно затормаживает процесс развития корпоративного управления в Республике Беларусь.

Несмотря на все недостатки существующей системы, организации в виде акционерных обществ все равно существуют и активно создаются, причем выход из сложившейся ситуации они находят в создании местных нормативно-правовых актов, регламентирующих систему корпоративного управления в организации.

В белорусском законодательстве содержатся требования к акционерному обществу о создании совета директоров как коллегиального органа управления корпорацией [19]:

В акционерном обществе уставом этого общества **может** быть предусмотрено создание совета директоров (наблюдательного совета), а в акционерном обществе с числом акционеров более пятидесяти **должен** быть создан совет директоров.

В акционерном обществе с числом акционеров более одной тысячи количественный состав совета директоров не может быть менее семи членов, а в акционерном обществе с числом акционеров более десяти тысяч — менее девяти членов. В акционерном обществе с числом акционеров более ста избрание членов совета директоров осуществляется кумулятивным голосованием, если иное не предусмотрено уставом акционерного общества. В акционерном обществе с числом акционеров более одной тысячи избрание членов совета директоров осуществляется кумулятивным голосованием.

В белорусском законодательстве требования к независимым директорам представлены только для банков в Банковском кодексе. Независимым директором банка признается член совета директоров (наблюдательного совета) банка, который без учета этого статуса не является:

- бенефициарным собственником банка, являющимся таковым в отношении не менее пяти процентов акций банка;
- руководителем, членом коллегиального исполнительного органа, работником банка;
- руководителем другого банка;
- руководителем, членом органа управления, работником юридического лица — бенефициарного собственника банка, являющегося таковым в отношении не менее пяти процентов акций банка;
- руководителем, членом органа управления, работником юридического лица, собственником имущества либо владельцем не менее двадцати процентов акций (долей в уставном фонде) которого прямо или косвенно (через других физических лиц и (или) другие организации) является бенефициарный собственник банка, являющийся таковым в отношении не менее пяти процентов акций банка. Для признания указанного бенефициарного собственника банка косвенным собственником имущества или косвенным владельцем акций (долей в уставном фонде) такого юридического лица применяются основания для признания наличия косвенного владения акциями и порядок расчета доли находящихся в таком владении акций банка, устанавливаемые Национальным банком в соответствии с частью третьей статьи 34 настоящего Кодекса;

- руководителем, членом органа управления, работником хозяйственного общества, являющегося дочерним или признаваемого зависимым по отношению к банку;
- руководителем, членом органа управления, работником юридического лица, входящего в банковскую группу, банковский холдинг, участником которых является банк, и (или) юридического лица, которое оказывает (способно оказывать) прямо или косвенно (через третьих лиц) существенное влияние, признаваемое таковым в соответствии с частями десятой—тринадцатой статьи 35 настоящего Кодекса, на решения, принимаемые органами управления другого юридического лица, входящего в банковскую группу, банковский холдинг, участником которых является банк;
- руководителем, членом органа управления, работником юридического лица, являющегося аффилированным лицом банка и (или) инсайдером банка, банковской группы, банковского холдинга;
- аффилированным лицом банка и (или) инсайдером банка, банковской группы, банковского холдинга;
- лицом, на принимаемые в отношении банка решения которого может быть оказано существенное влияние банком и (или) связанными с ним лицами.

Проблема формирования дееспособных профессиональных советов директоров в белорусских акционерных обществах, с долей государственной собственности, большинством теоретиков и практиков корпоративного управления понимается, с одной стороны, как актуальная, но с другой стороны, не всегда просматривается понимание сложностей ее решения.

Чаще всего в советы директоров госкомпаний назначаются представители государства — госслужащие. Рекомендуются также введение в советы независимых директоров, прорабатываются возможности привлечения профессиональных управляющих. Государственный комитет по имуществу рекомендует, чтобы 1/3 состава совета директоров составляли независимые директора, рекомендации международных аудиторских компаний еще более жесткие — 50 % совета должны составлять независимые директора.

Проблема повышения профессионализма представителей государства, а также уход от практики назначения в их качестве госслужащих все чаще обсуждается на уровне государственных регуляторов. Вместе с тем, проработанные механизмы отбора и анализа соответствия кандидатов квалификационным и деловым требованиям для избрания в качестве независимых директоров практически отсут-

ствуют. По причине низкого спроса на данный вид услуг не сформирован пласт подобного рода управленцев.

Подбор кандидатов в совет директоров и исполнительные органы госкомпаний в соответствии с мировыми стандартами корпоративного управления может осуществляться через созданный при совете комитет по кадрам и вознаграждениям. Международная финансовая корпорация определила его компетенции, которые сводятся к разработке критериев независимости членов совета директоров и информированию акционеров о кандидатах, отвечающих этим критериям, а также к разработке политики вознаграждения и стимулирования членов совета директоров и топ-менеджмента компании.

Независимость совета директоров — один из определяющих факторов его результативной работы, вместе с тем на практике формальное введение в советы директоров большого количества независимых директоров, не обладающих квалификацией и опытом управления, грозит собственнику — государству потерей контроля над их деятельностью, к тому же без достижения повышения ее эффективности. В этой связи представляется маловероятным, что в ближайшие годы в госкомпаниях появится значительная доля независимых директоров. Инфраструктура рынка независимых директоров на сегодня практически отсутствует за исключением некоторых ее элементов в рамках банковской системы. Однако потребность в создании профессионального объединения независимых директоров назрела. Так, в России уже более 10 лет успешно осуществляет свою деятельность Ассоциация независимых директоров, миссия которой заключается в содействии российским компаниям в повышении стоимости их бизнеса путем внедрения передовой практики работы советов директоров и корпоративного управления. Инициатором создания подобного института мог бы стать Клуб независимых директоров, созданный в рамках Ассоциации белорусских банков.

В Программе деятельности правительства на 2016—2020 годы один из основных блоков — это комплекс мер по восстановлению конкурентоспособности промышленного комплекса. Системному усилению корпоративного управления отведена роль одной из приоритетных мер. Реформирование модели управления с внедрением корпоративного управления будет способствовать повышению эффективности инвестиций в модернизацию предприятий. Корпоративное управление, эффективно реализующее стратегические функции может сдерживать падение производства и начать жестко с участием собственника определять точки роста, просчитывать риски и контролировать следование менеджмента принятой стратегии, регулируя его вознаграждение.

ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ ГОСХОЛДИНГАМИ

В современной экономике все большую роль играют интегрированные корпоративные структуры, в роли которых чаще всего выступают холдинги. В мировой практике под холдингом или холдинговой компанией традиционно понимают особый тип компании, которая создается для владения контрольными пакетами акций других компаний с целью контроля и управления их деятельностью. Этимология слова «холдинг» (от англ. To hold – «держат») объясняет исторические корни этого понятия. Сущность холдинговых компаний и особенности управления ими – одна из важных и актуальных тем на сегодняшний день. Международная практика показывает, что ведение бизнеса в рамках холдинга позволяет компаниям расширить сферу деятельности, найти новые рынки, оптимизировать финансовые потоки компании – т. е., повысить эффективность бизнеса. Наиболее известный пример эффективного госхолдинга – сингапурский «Темасек холдинг», владеющий десятком крупнейших госпредприятий страны [58]. Материал главы опирается на исследования [2, 48, 50, 70, 71, 72, 73].

3.1. Понятие и сущность холдингов

Наиболее распространены четыре следующих определения холдинга:

Холдинговая компания (от англ. Holding company «владеющая компания») – юридическое лицо, владеющее контрольными пакетами акций других компаний и которое осуществляет посредством этого общее руководство данными компаниями. При этом понятие «контрольный пакет» может толковаться расширенно – означая любую форму участия в капитале предприятия, позволяющую управлять им [www.paraknig.com].

Близкое определение дает Оксфордский энциклопедический словарь: «Холдинговая компания – это компания, созданная для владения акциями других компаний, за счет чего обеспечивается контроль над ними» [www.oxford.org].

Российский энциклопедический словарь дает такое определение: «Холдинг – акционерная компания, которая использует свой капитал для приобретения контрольных пакетов акций других компаний с целью установления контроля над ними» [www.encyclopedia.ru].

Холдинг (от англ. Holding «удерживание») — структура коммерческих организаций, включающая в себя материнскую компанию и сеть мелких дочерних компаний, которые она контролирует. Материнская компания владеет контрольным пакетом акций, а дочерние распределяют между собой оставшиеся акции [ru.wikipedia.org].

Правовой анализ различных определений понятия «холдинг» дано в [53].

Белорусское определение в сокращении: «Холдинг — это объединение коммерческих организаций (участников холдинга), в котором одна из коммерческих организаций, или физическое лицо оказывают влияние на решения, принимаемые участниками холдинга, на основании владения 25 % и более простых акций (долей в уставном фонде), либо обладания статусом собственника имущества унитарного предприятия [Указ Президента № 660 от 28 декабря 2009 г. «О некоторых вопросах создания и деятельности холдингов в Республике Беларусь»]. Холдинг по Указу № 660 в Беларуси не является юридическим лицом. Однако Указ Президента № 414 от 24 сентября 2018 г. разрешил в качестве управляющей компании государственное унитарное предприятие или хозяйственное общество по решению государственных органов. Госорганам предоставляется обоснование необходимости создания холдинга, а также в течение 6 месяцев стратегия развития холдинга и его дочерних компаний.

С точки зрения организации управления бизнесом холдинг — это корпорация, контролирующая одну или несколько компаний с помощью владения их акциями. Такая форма организации корпорации часто используется для проведения единой политики и осуществления единого контроля за соблюдением общих интересов больших корпораций или ускорения процесса диверсификации.

На основании обобщения литературных источников можно предложить следующую классификацию холдингов:

1. Функциональную:

- *чистые холдинги* — управляющая компания владеет контрольными пакетами акций дочерних компаний, но сама выполняет только лишь контрольно-управленческие функции;
- *смешанные холдинги* — управляющая компания ведет хозяйственную деятельность и выполняет контрольно-управленческие функции в холдинге по отношению к дочерним предприятиям.

2. Корпоративную:

- *перекрестный* — когда помимо управляющей еще и дочерние компании имеют долю в уставном капитале других участников хол-

динга, соответственно механизм выработки решений усложнен, высока вероятность возникновения связанных с этим проблем;

- *круговой* — тот случай, когда единым центром холдинга, участвующим в уставном капитале компаний является управляющая компания, она является единым центром выработки решений и в случае эмитирования акций участников холдинга организует их круговое распространение.

3. По характеру выработки решений и степени централизации функций:

- *централизованные* — решения вырабатываются наблюдательным советом управляющей компании;
- *децентрализованные* — решения вырабатываются участниками холдинга, в зависимости от юридически оформленной степени участия в уставном капитале других компаний.

4. По степени участия в капитале:

- *полное слияние* — случай, когда компании полностью объединяют свои активы, когда участники объединяют свои капиталы в объеме контрольного или блокирующего пакета, при этом существует управляющая компания, которая наделена соответствующими правами;
- *доверительные структуры* — случай, когда совместная деятельность базируется на доверительном управлении участников. По мнению авторов к кризисным холдингам она неприменима из-за возможностей возникновения проблем с управляемостью;
- *договорное управление* — деятельность участников внутри холдинга координируется и организуется на договорной основе без консолидации капиталов. Данная форма не исключает спорных ситуаций, связанных с трактованием и интерпретацией прав и обязанностей участников.

Акцент в проводимых интеграционных процессах должен быть сделан на построении сбалансированной системы взаимоотношений между компаниями, для того, чтобы сразу исключить лишние звенья и обеспечить наличие механизма взаимодействия внутри холдинга. Это реализуется на практике, как правило, за счет единой системы управления хозяйственной деятельностью организаций холдинга. Таким образом, возможны *две основные системы управления в образованиях холдингового типа*.

- система управления через владение контрольным пакетом акций дочерних компаний. Управляющая компания, которая является основным собственником, определяет производственную, рыночную и финансовую политику дочерних компаний;

- на основании заключенных договоров, которые дают право управления дочерними компаниями. Управленческая компания имеет право участия в прибыли дочерних компаний, взимания роялти за свои услуги, анализирует риск и результаты их деятельности.

Ведение бизнеса посредством холдинговых структур является эффективной и прозрачной организационно-экономической моделью. Холдинговая форма управления удобна с точки зрения руководства группой компаний, так как позволяет:

- осуществлять единое стратегическое управление и развитие компаний холдинга;
- согласованно формировать и решать задачи группы компаний, вырабатывать эффективные и своевременные управленческие решения в кризисных ситуациях.
- унифицировать и стандартизировать ведение финансового и управленческого учета, документооборота, и т. д.
- выстраивать единую систему управления кадровыми вопросами и построение системы вознаграждений и мотивации.

Каждый холдинг, соотнося свои цели и риски, формирует свою структуру и выбирает свои способы управления. Этот выбор определяется как объективными обстоятельствами, к которым относится отрасль, масштаб деятельности, так и субъективные цели владельцев бизнеса, их видение своего участия и управленческая активность. Классификация холдинговых структур представлена в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Основные виды холдингов

Признаки	Основные виды холдингов
Территориальный охват	Транснациональный холдинг
	Национальный холдинг
	Региональный холдинг
Форма собственности	Частный холдинг
	Государственный холдинг
	Частно-государственный холдинг
Отраслевая принадлежность	Энергетический холдинг
	Банковский холдинг
	Масс-медиа холдинг и т. д.

Признаки	Основные виды холдингов
Тип интеграции	Вертикальная интеграция
	Горизонтальная интеграция
	Диагональная интеграция
Модель корпоративного центра	Финансовый холдинг
	Операционный холдинг
	Стратегический холдинг
Способ контроля над дочерними фирмами	Имущественный холдинг
	Договорной холдинг

Источник: составлено по [2].

3.2. Корпоративное управление холдингами

Весьма актуальна проблема управления и контроля деятельностью дочерних организаций холдинга, которые имеют достаточно разветвленные организационные структуры, особенно при большом числе дочерних компаний и при этом ведущих деятельность нескольких видов. **Управление холдингом — более высокий уровень корпоративного управления, по сравнению с корпорацией не имеющей дочерних компаний.** Холдинги, которые выстраивают современные системы корпоративного управления, выглядят более привлекательно в глазах внешних инвесторов строят эффективные бизнес-модели, выбирают верную бизнес-стратегию.

Система корпоративного управления в холдинге имеет свои особенности, в первую очередь это связано с самой сутью построения холдинга: центральная фигура — это управляющая компания, бизнесы распределены в дочерних компаниях, однако головная компания активно участвует в принятии основных стратегических решений, формулирует кадровую политику, финансовую политику и прочее.

Структура управления в холдингах довольно единообразна, она состоит из взаимодействующих органов материнской и дочерних компаний. Первая обеспечивает стратегическое управление и координацию работы дочек на основании участия в их акционерном капитале.

Фактически директор дочерней компании все значимые решения принимает с ведома наблюдательного совета или руководства

управляющей компании. Таким образом, обеспечивается единство управления и реализация стратегии развития всего холдинга. На основании такой схемы обеспечивается профессиональный подход к управлению, руководители управляющей компании отвечают за работу дочерних компаний.

На предприятиях, являющихся стратегически значимыми для национальной экономики, механизм немного изменен, акции значимых организаций не могут быть проданы, поэтому управляющим компаниям они передаются в управление.

Международная финансовая корпорация (IFC) опубликовала результаты исследования, посвященного управлению дочерними компаниями в банковских холдингах [83]. Исследование по вопросам управления банками было организовано IFC, начиная с 2010 года — времени, когда все еще сохранялись последствия финансового кризиса 2007—2008 годов. Ниже представлены основные принципы корпоративного управления в группе компаний, содержащиеся в исследовании [83]:

1. Материнская компания холдинга должна контролировать качество корпоративного управления на уровне всего холдинга;

2. В материнской компании целесообразно создать специализированную структуру для управления дочерними компаниями. Для транснациональных холдингов это считается стандартом управления;

3. Материнской компании необходимо разработать единую политику для управления дочерними компаниями, которая соответствует принятым стандартам корпоративного управления в холдинге. Такая политика наиболее эффективна при наличии встроенных процедур внедрения ее принципов и контроля за их реализацией, а также при проведении регулярных обучающих программ в области корпоративного управления.

4. Как правило, на законодательном уровне закреплена обязанность дочерних компаний действовать в интересах всего холдинга, тем не менее интересы материнских и дочерних компаний иногда могут конфликтовать. Очень важно достигнуть баланса при определенном уровне независимости дочерних компаний, которая идет на пользу потребностям холдинга. Необходимо отметить, что достижение надлежащего баланса является серьезной проблемой.

5. Важно, чтобы совет директоров материнской компании определял стратегию развития группы и осуществлял контроль за ее реализацией.

6. Анализ и контроль рисков не могут распространяться исключительно на материнскую компанию. Советы директоров дочерних компаний должны организовать наличие эффективной системы управления рисками и внутреннего контроля, которая соответствует стандартам холдинга.

7. Передовая практика корпоративного управления возлагает большие ожидания на независимых директоров. Вместе с тем, в действительности некоторые компании вводят в советы директоров независимых членов исключительно как витрину. Для достижения целей независимого и объективного мышления, дочерние компании могут выбирать директоров из числа руководителей материнской компании, которые будут столь же эффективны, как профессиональные независимые директора.

8. Проведение регулярной оценки работы совета директоров считается лучшей практикой корпоративного управления. Материнская и дочерние компании должны проводить оценку советов директоров для совершенствования их практики корпоративного управления.

9. Материнская компания должны разработать общие стандарты основных корпоративных процедур: уставов, локальных нормативных правовых актов, регламента работы советов директоров и пр.

10. Надзорным органам необходимо принять законодательные акты, регулирующие вопросы управления в холдинговых структурах, установить баланс между обязательными и добровольными правилами в отношении корпоративного управления. Этот баланс зависит от деловой и правовой культуры, а также местных традиций.

Ключевым органом управления холдингом является совет директоров. В активно развивающемся, крупном холдинге совет директоров материнской компании холдинга должен собираться не реже раза в месяц для решения вопросов, входящих в его компетенцию. В состав совета директоров обязательно должны входить независимые директора. Основными областями деятельности совета директоров является определение главных направлений деятельности холдинга, стратегическое и финансовое планирование, определение инвестиционных направлений, оценка результатов деятельности менеджмента, оценка рисков. Заседания совета проходят на плановой основе, план составляется на календарный год. Для организации работы совета директоров утверждают регламент работы, в котором определяется порядок проведения за-

седаний, углубленная предварительная проработка материалов, ограничение числа приглашенных на заседание совета директоров, предварительное рассмотрение материалов совета директоров правлением общества, постоянный информационный поток между членами совета директоров и менеджментом в период между заседаниями.

При совете директоров в системе корпоративного управления холдинга постоянно работают комитеты, которые обеспечивают проработку профильных вопросов, как головной компании, так и дочерних компаний, перед их вынесением на рассмотрение совета. Наиболее часто встречаются комитеты: по аудиту, стратегии, рискам, назначениям и вознаграждениям, корпоративному управлению.

Базельский комитет по банковскому надзору в Руководстве «Принципы корпоративного управления для банков» в принципе № 5 «Управление в группах» представляет рекомендации для совета директоров материнских и дочерних компаний. Приведем основные из них [47]:

1. В структуре группы наблюдательный совет (совет директоров) головной организации несет ответственность за деятельностью группы, создание и функционирование чётких механизмов управления деятельностью организаций, входящих в группу, соответствующую её структуре, а также управления рисками группы и рисками организаций, входящих в группу.

2. Наблюдательный совет и высшее руководство должны иметь чёткое понимание организационной структуры банковской группы, знать механизм её работы и оценивать риски, связанные с её деятельностью.

3. При осуществлении деятельности в рамках группы **наблюдательный совет материнской компании** должен:

- быть проинформирован о существенных рисках и проблемах, которые могут повлиять на деятельность группы в целом и её участников.
- осуществлять надлежащий надзор за деятельностью дочерних организаций, при этом следить за осуществлением наблюдательными советами дочерних организаций своей деятельности независимо и в соответствии с порядками, установленными их внутренними документами.
- установить структуру группы, а также систему корпоративного управления с чётким разграничением полномочий и обязанностей на уровне головной и дочерних организаций;

- определить соответствующую структуру органов управления дочерних организаций с учётом рисков, которым подвергается группа в рамках её деятельности и характера деятельности дочерних организаций;
- осуществлять оценку корпоративного управления в группе на предмет его адекватности и соответствия принятым политикам, процедурам, системам внутреннего контроля и соответствия задачам, связанным с управлением рисками;
- обеспечить включение должных процедур и методов контроля в систему корпоративного управления группы в целях выявления и устранения потенциальных конфликтов интересов, возникающих, в том числе, в связи с внутригрупповыми операциями;
- утвердить чёткие стратегии учреждения новых организаций внутри группы, соответствующих политикам и интересам группы;
- оценить эффективность системы обмена информацией между дочерними организациями для целей управления рисками и обеспечения эффективного надзора за деятельностью;
- иметь достаточные ресурсы для мониторинга соответствия дочерних организаций требованиям законодательства и комплаенса группы;
- организовать эффективную службу внутреннего аудита, обеспечивающую проведение аудиторских проверок дочерних организаций и группы в целом;

1. Наблюдательные советы и высшее руководство дочерних организаций отвечают за развитие эффективной системы управления рисками компаний. Используемые дочерними организациями процедуры и методы должны поддерживать эффективность управления рисками на уровне всей группы. Головные организации осуществляют стратегическое управление рисками в рамках всей группы и внедряют политики управления рисками на уровне группы, при этом наблюдательные советы и руководство дочерних организаций проводят оценку рисков на локальном и региональном уровнях. Головные организации обеспечивают дочерние организации необходимыми ресурсами и полномочиями, а также контролируют выполнение дочерними организациями обязательств по предоставлению регулярных отчётов о своей деятельности головной организации.

2. Стратегические цели, система управления рисками, корпоративные ценности и принципы корпоративного управления дочерней организации должны соответствовать политикам головной организа-

ции («политикам группы»), при этом наблюдательный совет дочерней организации должен при необходимости внести соответствующие изменения в случаях возникновения противоречий между политикой группы и законодательством, регулирующим деятельность организации, а также в случае невозможности осуществления эффективного управления дочерней организацией ввиду отдельных положений политики группы.

Холдинговые структуры, это прежде всего корпорации и в первую очередь в основе системы корпоративного управления лежит уважение прав и интересов акционеров, инвесторов, стэйкхолдеров. Высшим органом управления корпорации является общее собрание акционеров, которое должно функционировать исключительно в соответствии с законодательством. Большое значение для акционеров имеет прозрачность и доступность этого органа.

Важным элементом в системе корпоративного управления является система раскрытия информации, которая должна быть направлена на обеспечение акционеров и инвесторов доступными сведениями о работе компаний холдинга, реализации его стратегии, результатах деятельности. Например, если инвесторами госпредприятия являются представители негосударственного сектора, государство должно обеспечивать одинаковое отношение ко всем инвесторам, обеспечивать защиту их прав и предоставлять открытый доступ к корпоративной информации. Для предоставления открытого доступа к корпоративной информации существует практика создания специального подразделения в материнской компании, которое обеспечивает инвестиционное сообщество оперативной информацией о работе холдинга и компаний, входящих в него, реализации стратегии, результатах деятельности.

Для поддержания эффективных двухсторонних связей с миноритарными акционерами существует практика создания комитета по взаимодействию с миноритарными акционерами. Деятельность таких комитетов направлена на защиту прав и интересов акционеров компании и как следствие способствует повышению инвестиционной привлекательности компании.

Создание подобных специализированных комитетов по работе с миноритарными акционерами на примере банков Российской Федерации (ОАО «Сбербанк России и ОАО Банк ВТБ») подтвердило их высокую эффективность. В Сбербанке комитет был создан в целях формирования системы, направленной на повышение инвестиционной привлекательности. С инициативой создания такого органа

неоднократно выступали миноритарные акционеры банка. В Сбербанке комитет является консультативно-совещательным органом, осуществляет при необходимости рассмотрение предложений миноритарных акционеров по вопросам совершенствования корпоративного управления банка, дает рекомендации исполнительным органам и наблюдательному совету банка по вопросам реализации и защиты прав и законных интересов миноритарных акционеров банка. По такому же пути пошел АСБ Беларусбанк, который в Комитете по взаимодействию с миноритарными акционерами рассматривает вопросы, связанные с обращениями акционеров, выплатой дивидендов, подготовкой и проведением годового собрания, тарифной политикой банка. В сентябре 2016 года по решению наблюдательного совета председателю комитета было предоставлено право принимать участие в заседаниях наблюдательного совета. Создание таких комитетов в банковских холдингах связано с наличием большого числа миноритарных акционеров. Вместе с тем, данный инструмент является важным звеном в системе корпоративного управления холдинга и эффективным в работе с данной группой акционеров.

3.3. Модели и механизмы корпоративного управления дочерними компаниями

Интегрированные структуры предполагают тесное взаимодействие компаний, координацию их текущей деятельности, а подчас и сквозное оперативное регулирование. При создании холдинга встает вопрос о том, как материнская компания может легитимно управлять деятельностью дочерних.

Особенно актуальна проблема управления и контроля за деятельностью дочерних компаний для крупных холдингов, имеющих разветвленные структуры, с множеством дочерних компаний и подчас осуществляющих не один вид деятельности (см. таблицу 3.2).

Наиболее эффективной разновидностью механизмов управления дочерними компаниями является используемая на практике многими крупными холдингами система управления через представителей. Остановимся более подробно на содержании регламента работы представителей в советах директоров дочерних компаний, необходимом для реализации данной схемы. Этот регламент предусматривает:

- 1) перечень вопросов, относящихся к компетенции совета директоров дочки, решения по которым представители материнской компании принимают только на основании ее указаний;

Таблица 3.2 – Руководство дочерними компаниями в холдинге через механизмы корпоративного управления

Механизм корпоративного управления	Суть, преимущества и недостатки
<p>Управление через передачу функций единого исполнительного органа управляющей компании</p>	<p>Суть механизма Передача функций единого исполнительного органа дочерней компании управляющей организации, в роли какой-либо выступает сама материнская компания или специально созданная в этих целях фирма. Данный механизм может быть представлен как с централизацией большинства производственных функций управления на уровне управляющей компании: централизация стратегического и оперативного планирования, бухгалтерского учета, управления финансовыми потоками, управления персоналом и т. д., так и с использованием схемы управляющей компании только для контроля за финансовыми потоками с сохранением аппарата управления в дочерней компании.</p> <p>Преимущества Реальная централизация управления и контроля, возможность маневрирования ресурсами, возможность оперативной координации. Пресечение коррумпции в дочерних компаниях.</p> <p>Недостатки Снижение оперативности управления, а также ограниченность числа объектов, которыми эффективно может управлять одна управляющая организация. При использовании данного механизма также могут возникнуть проблемы формирования системы мотивации управленцев, проблемы психологического характера во взаимоотношениях с персоналом дочерних компаний</p>
<p>Регулирование отношений через Устав дочерней компании</p>	<p>Суть механизма Уставом дочерней компании определяются типы сделок или перечень решений, осуществляемых (принимаемых) только по согласованию с материнской компанией.</p> <p>Преимущества Прозрачная схема построения вертикали управления.</p> <p>Недостатки Данная схема несет в себе некоторые дополнительные риски для материнской компании, такие как солидарная ответственность с дочерней компанией по сделкам, заключенным последней во исполнение таких указаний. Материнская компания имеет право давать указания дочерней компании только в случае, когда это право предусмотрено в уставе дочерней компании. Акционеры дочернего общества вправе требовать возмещения материнской компанией убытков, причиненных по ее вине дочернему обществу</p>

Механизм корпоративного управления	Суть, преимущества и недостатки
<p>Управление через участие в формировании и работе советов директоров дочерних компаний</p>	<p>Суть механизма Непосредственное участие высшего менеджмента или владельцев материнской компании в работе советов директоров дочерней компании. При использовании данной схемы необходимо правильно определить компетенцию совета директоров, которую возможно расширить за счет компетенции его исполнительных органов, но только посредством ее отображения в уставе.</p> <p>Преимущества Прозрачная и эффективная схема построения вертикали управления, позволяющая непосредственно участвовать в управлении дочерней компанией.</p> <p>Недостатки Данная схема применима только в холдингах с небольшим числом дочерних компаний. При наличии большого числа дочерних компаний эффективность схемы резко снижается по следующим причинам: высшие менеджеры участвующие в работе чрезмерно большого числа советов директоров, испытывают перегрузку, приводящую к их отсутствию на заседаниях или недостаточной проработанности принимаемых решений; в случаях, когда разные менеджеры представляют материнскую компанию в советах директоров различных дочерних, то возникает проблема согласования их позиций и принимаемых решений</p>
<p>Управление через представителей</p>	<p>Суть механизма Материнская компания определяет вопросы в части управления дочерней компанией, решения по которым она хотела бы контролировать. Эти вопросы в уставном порядке относятся к компетенции совета директоров. Материнская компания проводит на общем собрании акционеров дочерней компании максимальное количество своих представителей в состав совета директоров. Материнская компания утверждает регламент работы своих представителей в советах директоров дочерних компаний.</p> <p>Преимущества Данная схема управления дочерними компаниями является наиболее технологичной.</p> <p>Недостатки Схема управления объективно ограничена невозможностью расширения компетенции совета директоров</p>

Механизм корпоративного управления	Суть, преимущества и недостатки
<p>Управление через Правление материнской компании</p>	<p>Суть механизма Включение в состав правления материнской компании руководителей дочерних компаний. Являясь членами Правления, директора дочерних компаний участвуют в выработке управленческих решений, в том числе в отношении дочерних компаний.</p> <p>Преимущества Данный механизм может использоваться для оперативной координации деятельности дочерних компаний, а также для создания системы легитимной материальной и нематериальной мотивации руководителей дочерних компаний. Компетенция Правления материнской компании может конструироваться со значительной степенью свободы, для этого в Устав достаточно внести пункт «иные вопросы, выносимые на рассмотрение правления по решению Председателя Правления», касающиеся компетенции Правления.</p> <p>Недостатки Решения в отношении управления дочерними компаниями носят только рекомендательный характер. Член Правления согласно условиям, заключенного с ним контракта, должен будет в дальнейшем обеспечивать претворение принятых решений в жизнь</p>
<p>Управление через аутсорсинг</p>	<p>Суть механизма Передача исполнения отдельных функций управления дочерней компанией (управление финансами, бухгалтерский учет, управление персоналом и проч.) материнской компании или специализированной специализированной фирме на условиях договора. Эта схема отличается от варианта управляющей компании тем, что функции единичного исполнительного органа в этом случае сохраняются за генеральным директором «дочки». Разновидностью этой схемы является аутсорсинг специалистов – предоставление сотрудников материнской компании в распоряжение дочерней компании для замещения руководящих должностей.</p> <p>Преимущества Централизация управления и контроля, возможность маневрирования ресурсами, возможность оперативной координации.</p> <p>Недостатки Проблема, сдерживающая широкое использование такой схемы, заключается в возникновении у делегированного специалиста внутреннего конфликта интересов. Такие руководители среднего звена в результате оказываются в двойном подчинении: руководителю дочки в силу должностных обязанностей и руководителю материнской компании в силу заключенного трудового договора</p>

Механизм корпоративного управления	Суть, преимущества и недостатки
<p>Управление через централизацию планирования и контроля</p>	<p>Суть механизма Активное участие сотрудников материнской компании в подготовке финансово-хозяйственного плана (бюджета) дочерней компании и последующем контроле за соблюдением установленных плановых показателей. Реализация данного механизма требует утверждения всеми дочерними компаниями единого регламента подготовки плана (бюджета), предусматривающего соответствующие процедуры согласования, а также ответственность единичного исполнительного органа и менеджмента компании в целом за неисполнение утвержденных показателей. Ответственность должна содержать материальную составляющую, которая закрепляется в утверждаемом всеми дочерними компаниями Положении о мотивации высших менеджеров.</p> <p>Преимущества Возможность комплексно подходить к вопросам бюджетного планирования в холдинге.</p> <p>Недостатки Данная схема не относится к механизму полного управления компанией, она позволяет регулировать только финансовую составляющую управления</p>
<p>Управление через создание единого правового пространства при регламентации порядка принятия решений</p>	<p>Суть механизма Централизованная разработка и утверждение уполномоченными органами дочерних компаний системы внутренних нормативных документов, определяющих порядок деятельности органов управления и порядок принятия основных управленческих решений. Тем самым в рамках холдинга формируются единые «правила игры». Помимо положений о деятельности органов управления (включая комитеты совета директоров) к таким документам относятся: стратегия компании, регламент подготовки бюджета, положение о мотивации персонала, положение об инфокоммуникационной политике, положение о дивидендной политике и пр.</p> <p>Преимущества Вся совокупность вышеперечисленных документов составляет систему внутренних стандартов холдинга. Наличие таких положений и регламентов позволяет не только определить порядок подготовки и принятия соответствующих решений, основанный на целях развития компании, но и встроить в этот порядок необходимые контрольные процедуры, в том числе осуществляемые подразделением материнской компании.</p> <p>Недостатки Данная схема не относится к механизму полного управления компанией, она позволяет создать систему внутренних стандартов холдинга</p>

Источник: собственная разработка на основе [50].

2) порядок выработки аппаратом материнской компании позиции в отношении вопроса, вынесенного на рассмотрение совета директоров «дочки»;

3) порядок взаимодействия между собой и с материнской компанией нескольких представителей, избранных в состав совета директоров дочки.

Регламент является обязательным для сотрудников компании, избранных в состав советов директоров. Регламент является частью договора с иными лицами, предложенными и избранными в состав совета директоров дочки по инициативе материнской компании. Материнская компания обеспечивает через своих представителей принятие регламента проведения совета директоров «дочки», предусматривающего заблаговременное предоставление членам совета директоров материалов по вопросам повестки дня. При поступлении представителю материалов по вопросам повестки дня он передает их в уполномоченное подразделение материнской компании. Это подразделение организует выработку и согласование службами аппарата управления материнской компании решения в отношении поставленного вопроса и доводит его до представителей. Представители голосуют в соответствии с полученным указанием. При необходимости побудить дочернюю компанию принять необходимое решение материнская компания инициирует через своих представителей рассмотрение соответствующего вопроса на заседании совета директоров дочки.

В процессе становления корпоративного управления советы директоров материнских компаний должны занимать активную стратегическую позицию. Международная практика предлагает четыре общие модели роли корпоративного центра (материнской компании) (таблица 3.3). На одном полюсе находится финансовый холдинг, который состоит из самостоятельных бизнес-единиц, имеющих крайне слабые связи с материнской компанией. Функции материнской компании в данной модели заключаются в использовании двух базовых решений: «нанимаем/увольняем» при работе с руководителями дочерних компаний и оценке эффективности их работы. При этом материнская компания не пытается координировать деятельность дочерних или искать синергетические эффекты.

На другом полюсе — оператор, который обычно развивает только одно направление бизнеса, но имеет несколько прибыльных дочерних компаний, которые либо работают в разных регионах, либо

Таблица 3.3 – Модели корпоративного центра

Название модели	Финансовый холдинг	Стратегический архитектор	Стратегический контролер	Оператор
Суть модели	Приобретение недооцененных компаний и их реструктуризация	Разработка и уточнение стратегической концепции, в рамках которой компании холдинга развивают собственные инициативы	Использование переклассных функциональных знаний и навыков при контроле реализации стратегий, разработанных дочерними компаниями	Разработка основных инвестиционных и модернизационных программ в дочерних компаниях, управление их реализацией
Степень вмешательства в деятельность дочерних компаний	Вмешательство в деятельность дочерних компаний в виде исключения, только для того, чтобы добиться поставленной цели	Вмешательство в деятельность дочерних компаний в целях проверки бизнес-логики, внесение дополнительных инициатив	Вмешательство в деятельность дочерних компаний в целях координации реализации эффекта синергии	Вмешательство в деятельность дочерних компаний осуществляется в форме ежемесячной проверки всех финансовых и операционных параметров
Разработка и реализация стратегии	Принимает ключевые решения об инвестициях/ выводе средств	Разрабатывает стратегическое видение будущего холдинга и определяет направления, в рамках которых действуют дочерние компании; Анализирует бизнес-стратегии, разработанные дочерними компаниями, и распределяет ресурсы между компаниями;	Контролирует техническую/операционную обоснованность бизнес-стратегий, разработанных дочерними компаниями, и распределяет ресурсы между компаниями	Возглавляет разработку стратегии холдинга и ее реализацию дочерними компаниями

Название модели	Финансовый холдинг	Стратегический архитектор	Стратегический контролер	Оператор
Инвестиции	Устанавливает бюджетные лимиты и целевые показатели денежных потоков	Предлагает инвестиционную программу, проверяет бизнес-логику утверждаемых стратегических инвестиций	Проверяет коммерческую и функциональную логику ключевых инвестиций	Предлагает инвестиционную программу и управляет ее реализацией

Источник: собственная разработка на основе Mc Kinsey [49].

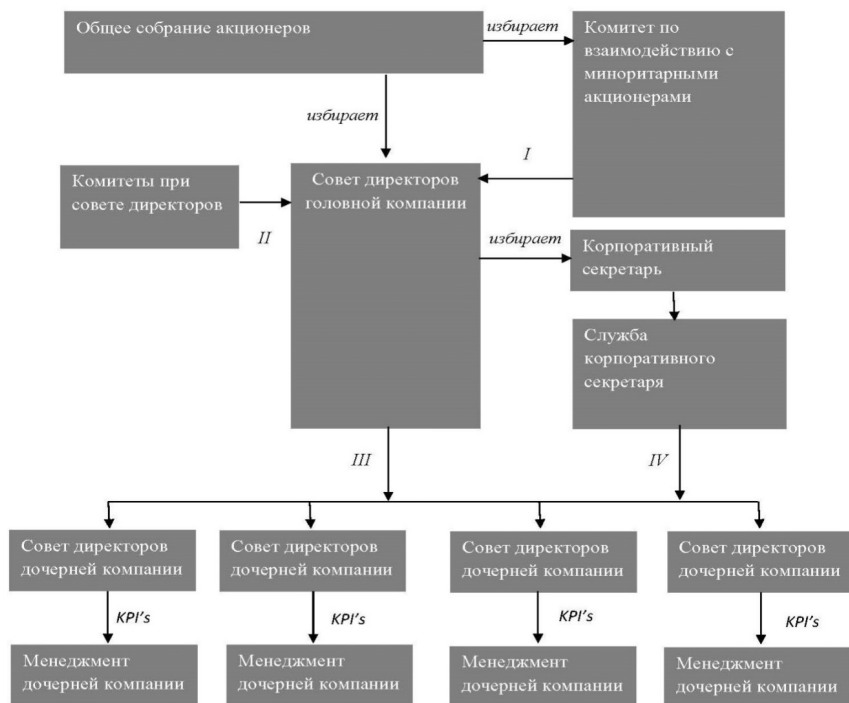
производят разные товары. Примером могут служить, например, авиатранспортные компании, розничная торговля или производство. В этих фирмах органы управления материнской компании принимают самое активное участие в разработке стратегии, ее текущей реализации и координации тесно связанных между собой видов деятельности. Так, генеральный директор и головной офис корпорации British Airways руководят развитием и координируют деятельность как основного подразделения пассажирских перевозок и входящих в него бизнес-единиц, так и подразделения грузовых перевозок. Между этими полюсами располагаются стратегический архитектор и стратегический контролер (таблица 3.3).

Выбор той или иной модели зависит от степени интеграции дочерних компания и степени их взаимодействия, но главным критерием является возможность создания добавленной стоимости. Если не удается четко определить источники и масштабы добавленной стоимости от существования холдинга, тогда появляются основания для рассмотрения вопроса о его разделении на несколько самостоятельных предприятий.

3.4. Эффективность механизмов управления дочерними компаниями

На практике управление дочерними компаниями строится на инструментарии, который предоставляется корпоративным законодательством.

На основании стратегии развития группы и решений совета директоров материнской компании могут устанавливаться контрольные финансовые и операционные показатели (KPI's – Key Performance Indicators) для дочерних компаний группы с целью дальнейшего контроля выполнения стратегических направлений (рисунок 3.1). Например, в группе компаний АФК «Система» (Российская Федерация) такими показателям выступали «совокупный доход акционеров», «рост выручки по отношению к росту рынка», «индекс поддержки потребителей» и прочие. Эти контрольные показатели заносятся в контракты с руководителями дочерней компании и на их основании, а также на основании утвержденной стратегии, совет директоров материнской компании отслеживает развитие дочек общества, не вмешиваясь непосредственно в оперативное управление, при этом сохраняя контроль над стратегическими задачами развития той или иной компании.



Инструменты: I – рекомендации по вопросам реализации и защиты прав и законных интересов миноритарных акционеров; II – проработка профильных вопросов, в т.ч. касающихся деятельности дочерних компаний; III – разработка стратегии развития группы, заслушивание докладов руководителей дочерних компаний о ходе реализации стратегии группы; IV – координация внедрения стандартов корпоративного управления в группе, внутренний мониторинг соответствия систем корпоративного управления компаний группы принятым стандартам.

Рисунок 3.1 – Структура и инструменты корпоративного управления в холдинге

Источник: собственная разработка на основе [18, 68].

Советы директоров материнской и дочерних компаний играют основную роль в процессе стратегического руководства компаниями холдинга. Как было сказано выше передовая практика корпоративного управления возлагает большие ожидания на независимых директоров, входящих в составы советов директоров материнской и дочерних компаний. Материнским компаниям холдингов необходимо иметь критерии подбора независимых директоров как для нужд своего совета директоров, так и дочерних компания, для удовлетво-

рения их потребностей в стратегическом управлении и управлении рисками. Желаемые критерии можно установить в политике номинаций. Вот некоторые из параметров, которые могут быть включены в политику [2]:

- образование, квалификация, опыт;
- специальные знания;
- опыт работы в советах директоров других компаний, в том числе в других секторах экономики;
- независимость;
- альтернативные перспективы;
- обеспечение баланса при участии в управлении дочерней компанией, которая является частью холдинговой структуры.

После избрания в совет директоров его члены должны четко понимать свои роли и ожидания материнской и дочерних компаний. Будет полезным регулярное обучение, организованное для руководителей. В процессе обучения должны рассматриваться проблемы, возникающие в процессе управления дочерними компаниями, в том числе вопросы реализации советами директоров дочерних компаний целей, поставленных головными компаниями и другими стэйкхолдерами.

Также значительной процедурой в холдинге является координация деятельности советов директоров материнской компании и дочерних компаний и система контроля над исполнением принятых решений. Важным звеном системы корпоративного управления в холдинге является служба корпоративного секретаря холдинга, во главе которой стоит профессиональный корпоративный секретарь, детально владеющий особенностями системы корпоративного управления, локальными инструментами управления компаниями холдинга, стратегическими направлениями развития холдинга. Служба корпоративного секретаря материнской компании как правило берет на себя роль координатора по внедрению стандартов корпоративного управления на уровне компаний холдинга, а также проводит ежегодный внутренний мониторинг соответствия систем корпоративного управления компаний группы необходимым стандартам в форме внутреннего мониторинга компаний холдинга. По результатам мониторинга при необходимости каждой компании группы даются рекомендации по совершенствованию системы корпоративного управления.

Например, в группе компаний АФК «Система» составляется ежегодный внутренний рейтинг уровня корпоративного управления

управляющих компаний бизнес-направлений. Набор требований, которые предъявляются к системе корпоративного управления компаний базируется в первую очередь на законодательных требованиях, а также на положениях различных кодексов и передовых практик построения систем корпоративного управления. Данный подход представлен в методиках, используемых для составления публичных рейтингов корпоративного управления, таких, как S&P, Moody's, Fitch, «Эксперт-РА».

Должна также осуществляться работа по мониторингу эффективности работы как советов директоров дочерних компаний и созданных при них комитетов, так и независимых директоров, и представителей в составах советов дочерних компаний. Ежегодно должна проводиться самооценка работы советов директоров. Результаты самооценки могут быть рассмотрены на заседании совета директоров материнской компании либо функции по указанному мониторингу могут быть делегированы комитету по корпоративному управлению. Представители в советах директоров дочерних компаний должны ежегодно отчитываться о работе в советах директоров дочерних компаний и представлять управленческую отчетность об их текущем положении.

Важным элементом механизмов корпоративного управления, используемых для выстраивания управленческой вертикали в холдинге, является контроль. Как правило, контроль является многоуровневым и включает в себя:

1) мониторинг за состоянием дел в компании. В рамках этого процесса материнская компания концентрирует у себя должным образом заверенные копии учредительных и важнейших правоустанавливающих документов дочерних компаний (права на землю, объекты недвижимости, лицензии, патенты, товарные знаки, интеллектуальную собственность и т. д.). Одновременно контролируется должное оформление (своевременное переоформление, продление срока действия) соответствующих документов. Подобный контроль обеспечивает поддержание ликвидности активов и снижает связанные с этим риски. Мониторинг включает в себя сбор и анализ копий протоколов решений общих собраний акционеров, советов директоров, правления; получение и изучение финансовой отчетности, ежеквартальных отчетов эмитента, сообщений о существенных фактах, иных важных документов, характеризующих положение дел в обществе.

2) контроль работы совета директоров/правления. Данный вид контроля обеспечивается периодическим заслушиванием докладов ру-

ководителей дочерних компаний о ходе реализации утвержденной стратегии, результатах выполнения установленных плановых заданий на заседаниях соответствующих органов управления материнского общества;

3) работу органов внутреннего контроля. Наличие подразделения внутреннего контроля само по себе обеспечивает контроль практического исполнения принимаемых планов, внутренних регламентов и процедур. Это же подразделение должно проводить внутренние расследования по фактам выявляемых злоупотреблений. Одной из схем организации контроля является предоставление материнской компанией или специально созданным подразделением услуг внутреннего контроля/внутреннего аудита на договорной основе;

4) внешний аудит. Материнская компания, как правило, имеет возможность не только предложить своей дочерней компании кандидатуру фирмы – аудитора, но и обеспечить утверждение этой кандидатуры решением общего собрания акционеров. Это обстоятельство позволяет материнской компании не ограничиваться изучением официальных отчетов внешних аудиторов, но также поддерживать тесные контакты с аудиторской фирмой на предмет выявления разного рода недоразумений и непониманий в отношениях «дочки» со своим аудитором, неисполнения рекомендаций аудитора;

5) ревизионную комиссию. Формирование ревизионных комиссий дочерних компаний из представителей контрольных служб материнской компании также является эффективным способом организации контроля.

3.5. Совершенствование управления белорусскими госхолдингами

В Республике Беларусь 28 декабря 2009 года был принят Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах создания и деятельности холдингов в Республике Беларусь» (далее – Указ № 660), что стало новой отправной точкой в вопросах правового регулирования создания и деятельности холдинговых структур в стране.

Деятельность белорусских холдинговых компаний эволюционировала в контексте антикризисной установки (2004 г.): «сильные должны подтянуть слабых, обеспечив их в рамках единой корпоративной структуры заказами, и внедрив корпоративную систему

налогообложения при постановке «внутрипроизводственной кооперации» — к пониманию сути отечественных холдингов, как управляющих и дочерних компаний, интегрированных по производственному признаку с целью преодоления кризисных явлений и усиления конкурентоспособности участников холдинга на внешних рынках.

В настоящее время в Республике Беларусь создано 104 холдинга (их перечень имеется на сайте Минэкономики www.economy.gov.by). По оценкам более половины из них являются кризисными, однако те, кто признан стратегическими для экономики, выведены из-под процедуры банкротства с ликвидацией. Для преодоления кризисных явлений холдингам оказывается государственная поддержка.

Холдинги объединяют более 6000 организаций. Наиболее крупный из перечня холдинг включает в себя 24 юридических лица, наиболее маленький — 2 юридических лица. Типовой холдинг в Республике Беларусь — это, как правило, 6–7 организаций. Холдинговые структуры в Республике Беларусь создаются в промышленности, ВПК и АПК. Типовой белорусский холдинг включает в себя, как правило, 5000 человек. Работники отечественных холдингов составляют 9,4 % занятого работоспособного населения, 12 % общей выручки, 20 % совокупного экспорта.

Цель холдингизации в Беларуси одна — повысить эффективность управления активами, которые принадлежат государству, а мотивов достаточно много (подробный анализ см. в [48]):

1) приобрести дополнительные конкурентные преимущества (за счет консолидации активов);

2) рационализировать эффективность процесса управления (примером является холдинг «Горизонт», управляющая компания взяла на себя ряд функций и освободила дочерние компании от их исполнения, она формирует бизнес-портфель холдинга, обеспечивает эффективное управление финансами, управляет взаимоотношениями с внешними сторонами, повышает эффективность бизнес-портфеля и так далее);

3) диверсифицировать товары и рынки, уменьшить совокупные риски и уменьшить затраты на товаропроводящие сети за счет их интеграции.

Следует признать, что на данный момент эффект от реструктуризации предприятий и холдингизации кризисных белорусских субъектов хозяйствования остается небольшим. Проблема низкой результативности проводимой интеграции заключается

в следующем: при создании холдингов органами управления не учитываются объективные реалии работы на рынке, не ведется продвижение продукции, не сформирована современная система продуктового менеджмента и маркетинга. Нынешние экономические условия для обеспечения эффективной работы на внешних рынках требуют реструктуризации коммерческой, маркетинговой деятельности и выработки стратегии продвижения в соответствии со спецификой целевых рынков. Но главное созданные корпоративные системы управления не современны и не достаточно эффективны.

Исследования организации холдингов дают основание заключить следующее:

1) фактически под маркой холдингов восстановлены производственные объединения, которые ранее были эффективными, но условия хозяйствования изменились, и прежние методы работы и инструменты управления более не дают ожидаемого эффекта;

2) размыта ответственность участников и нет общего центра, который бы координировал маркетинг и продажи внутри холдинга как целого. Маркетинговые функции распределены между управляющей и дочерними компаниями. Рыночная стратегия, долгосрочный план работы на рынке — это компетенция управляющей компании, а компетенция дочерней компании — это мероприятия по продвижению, среднесрочная и краткосрочная перспективы работы компании на рынке;

3) отдельные белорусские холдинги механически воссоздали имевшие место исторически ранее производственные объединения, т. е. объединены без единой рыночной политики, идеологии и бизнес-модели. Эффективность работы подобных холдингов остается низкой.

Совершенно очевидно, что структуру, форму объединений и особенно их корпоративные системы управления необходимо дорабатывать, ориентируясь на сегодняшние реалии и объективные рыночные условия.

С помощью холдинговой формы объединения группы хозяйствующих субъектов можно достичь стабильных и продуктивных экономических результатов их деятельности. Преобладающей организационно-правовой формой юридического лица в белорусских холдингах выступает открытое акционерное общество. Для официального подтверждения статуса холдинга необходимо прохождение государственной регистрации. Включение или исключение дочерних компаний из числа участников холдинга должны быть официально

зарегистрированы. Зарегистрированные в Беларуси холдинги имеют ряд льгот и преференций. Например, освобождение от налогов при передаче имущества внутри холдинга, с 2011 года – управляющая компания получила возможность создавать централизованный фонд за счет отчислений от чистой прибыли участников холдинга для финансирования капитальных вложений, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, программ по энергосбережению, погашения кредитов, займов, ссуд.

Необходимо отметить, что и до принятия Указа № 660 холдинговые структуры существовали в Республике Беларусь и с введением государственного регулирования деятельности холдингов многие холдинги продолжают успешно функционировать на основе модели «материнская – дочерняя компания» без регистрации. Это обусловлено успешно налаженными управленческими и производственными системами, когда качественная оптимизация процессов перекрывает те льготы, которые предоставляются государством, а также отсутствует дополнительное государственное регулирование и необходимость составления дополнительной отчетности.

Кроме того, необходимо отметить, что Указ № 660 не распространяет свое действие на банки, небанковские кредитно-финансовые организации и страховые организации. Вместе с тем, большинство банковских структур имеют дочерние компании, как финансового, так и нефинансового профиля. В данном случае сами банки выступают материнскими компаниями и участвуют в управлении своими дочками. Существование банковских холдингов говорит о присутствии в их деятельности синергетического эффекта, качественной оптимизации процессов производства и предоставления услуг, централизации и интеграции процессов управления.

В качестве примера можно привести:

ОАО «АСБ Беларусбанк» – является материнской компанией по отношению к компаниям, осуществляющим деятельность в сфере лизинга, консалтинга, брокерских услуг на рынке ценных бумаг, имеет два санаторно-курортных учреждения;

ОАО «Белинвестбанк» – является головной организацией банковского холдинга, в который входят лизинговая компания, сельскохозяйственное предприятие, а также компания, осуществляющая операции с недвижимым имуществом.

ОАО «БПС-Сбербанк» – имеет дочерние лизинговую, IT-компанию, а также компании, предоставляющие юридические консультации, услуги инкассации, услуги в медицинской сфере.

Таблица 3.3 – Банковские холдинги Республики Беларусь

Головные компании	Дочерние компании ²	Зависимые компании ³
ОАО «АСБ Беларусбанк»	Унитарное предприятие «АСБ Санаторий Спутник» (100 %)	ОАО «Банковский процессинговый центр» (49,28 %)
	Унитарное предприятие «АСБ Санаторий Солнечный» (100 %)	
	ООО «АСБ Лизинг» (99,99 %): – Унитарное предприятие «АСБ БРОКЕР»	ОАО «Небанковская кредитно-финансовая организация «ЕРИП» (26,37 %)
	ООО «АСБ Консалт» (60 %)	
ОАО «Белагропромбанк»	ОАО «Озерицкий-Агро» (99,70 %)	нет
	Унитарное предприятие «Агробизнес-консалт» (100 %)	
	ОАО «Туровщина» (94,98 %)	
	ОАО «Агролизинг» (92,33 %)	
ОАО «Банк БелВЭБ»	УСП «Белвнешстрах» (100 %)	ООО «БелВЭБлизинг» (49 %)
	ООО «ВЭБ Технологии» (99,9 %)	ЗАО «Сивельга» (25,002 %)
	КСО «Внешэкономстрой» ООО (51 %)	
ОАО «Бел-инвестбанк»	ЗАО «БЕЛБИЗНЕСЛИЗИНГ» (82,1739 %)	ЗАО «Горизонт-Бел-инвест-Девелопер» (49 %)
	ООО «БЕЛИНВЕСТ-инжиниринг» (96,68 %)	
	ОАО «Агрофирма «ФАЛИЧИ» (99,9982 %)	

² Компания признается дочерней, если другая (материнская) компания в силу преобладающего участия в ее уставном фонде (более 50 %) имеет возможность определять решения, принимаемые дочерней компанией.

³ Компания признается зависимой, если другая (материнская) компания имеет долю в уставном фонде этой компании, в размере, соответствующем от 20 % и более голосов от общего количества голосов, которыми оно может пользоваться на общем собрании участников дочерней компании.

Головные компании	Дочерние компании²	Зависимые компании³
ОАО «БПС-Сбербанк»	ЗАО «БПС-лизинг» (99,90 %)	ЗАО «ТАСК» (25,60 %); – Унитарное предприятие «ТАСК АССИСТАНС» (100 %); – ООО «АвтоТранс Гарант» (35 %)
	ЗАО «СБ-Глобал» (99,90 %); – ООО «Грузовая служба-Восток» (20,00 %)	
	ЗАО «Сервис Деск» (99,90 %); – ООО «Сервис Деск Техно» (49,00 %)	ООО «Сбербанк-Технологии» (25 %)
	ЗАО «Небанковская кредитно-финансовая организация «ИНКАСС.ЭКСПЕРТ» (99,99 %)	
ОАО «Приорбанк»	Производственно-строительное унитарное предприятие «Дом Офис 2000» (100 %)	нет
	Страховое общество с ограниченной ответственностью «Приорлайф» (100 %)	
	Производственное унитарное предприятие «ПриортрансАгро» (100 %)	
	ООО «Экструзионные технологии» (100 %)	
	СООО «Райффайзен-Лизинг» (70 %): – «Raiffeisen-LeasingLithuania»; – Страховой брокер «Студия Страхования»	
ОАО «Паритетбанк»	ООО «Инвестиционная компания «Паритет» (50 %)	нет

Источник: разработка авторов.

Большинство зарегистрированных в Республике Беларусь холдингов являются полностью государственными или с преобладающей долей государства. Главной целью Указа № 660, объединявшего компании в холдинги, являлось решение вопроса о системности управления государственной собственностью и повышение ее конкурентоспособности.

Создание государственных холдингов происходило искусственным (директивным) способом и не сопровождалось внедрением стандартов стратегического планирования на уровне группы, стан-

дартов управления, производственных процессов, единых финансовой и инвестиционной политик. Компании, объединяющиеся в холдинг, в большинстве своем не имели взаимодействия и каких-либо форм производственной кооперации с другими участниками. Таким образом, в настоящее время многие государственные холдинги являются многопрофильными и синергетический эффект от их создания отсутствует.

Поэтому на этапе становления корпоративного управления в белорусских холдингах, которое предусматривает повышение стратегической роли советов директоров, выбор модели корпоративного центра должен склоняться в сторону оператора с наиболее сильным вмешательством в деятельность дочерних компаний, разработкой стратегии и инвестиционной программы на уровне холдинга, контролем за их исполнением, тесным взаимодействием между участниками.

В настоящее время в холдингах с участием государства советы директоров стратегической роли в управлении не играют, в частности не обладают реальными полномочиями в управлении, подборе и назначении ключевых руководителей. Управление госхолдингами, как правило, сосредоточено в руках генеральных директоров и представителей отраслевых министерств. Создание в белорусских холдингах дополнительного органа управления в лице совета директоров привело к возникновению еще одного «очага» экономических интересов. При отсутствии четкой регламентации в отношении компетенции, полномочий в вопросах подбора и назначения кадров, ответственности и контроля, советы директоров не обладают возможностью осуществления своих классических функций. В частности, реализация одной из основных функций совета директоров — назначение менеджмента и контроль за его деятельностью, является достаточно формальной при условии обязательного согласования кандидатов на руководящие должности отраслевыми министерствами, руководителей крупных госпредприятий — Президентом Республики Беларусь.

Не уделяется должного внимания стратегии на уровне группы, зачастую она утверждается формально, дальнейший мониторинг за ее реализацией не проводится либо раздел о развитии холдинга содержится в стратегии развития материнской компании. По результатам проведенного анализа за 2016 год в 11 управляющих компаниях холдингов советами директоров не проводился мониторинг реализации стратегии холдинга.

Банки в Республике Беларусь являются примером высокого уровня корпоративного управления, вместе с тем, в утвержденной стратегии развития ОАО «АСБ Беларусбанк», являющейся материнской компаний банковского холдинга, развитию холдинга посвящен только раздел «Банковский холдинг».

Также одной из причин неэффективности госхолдингов, созданных в Республике Беларусь, является нехватка кадров соответствующей квалификации и отсутствие обоснованной системы мотивации руководства головной компании. При создании холдингов не было учтено, что холдинг — это в первую очередь рыночный институт, для которого нужны профессиональные руководители с успешным опытом в сфере управления, финансов, производства, юриспруденции, маркетинга. Это привело к тому, что фактически на холдинги были перенесены инструменты и механизмы, используемые в системе управления концернами.

Правительство Республики Беларусь понимает необходимость внедрения в холдингах высоких стандартов корпоративного управления. В 2017 году разработана комплексная Стратегия повышения эффективности управления государственными организациями, которая предусматривает внедрение на крупных государственных предприятиях системы корпоративного управления. Постановлением Совета Министров от 08.12.2016 г. № 1008 «О реализации задач социально-экономического развития Республики Беларусь на 2017 год» определено, что в акционерных обществах с долей государства в уставных фондах 50 % и более начинается внедрение передовой практики корпоративного управления. На первоначальном этапе планируется добиться следующих результатов: повышение роли наблюдательных советов в управлении обществами, избрание в их состав независимых директоров, создание при наблюдательных советах комитетов (по корпоративному управлению и кадрам, стратегии и аудиту). В акционерных обществах с большим количеством акционеров запланировано избирать корпоративного секретаря.

Было принято решение начать внедрение современной системы корпоративного управления с холдинга «Белавтодор», в состав которого кроме управляющей компании входят 14 дочерних предприятий, среди которых дорожно-строительные, мостостроительные, промышленные и транспортные компании. Далее преобразования должны коснуться всех остальных холдингов: МАЗ, БелАЗ и т. д.

Одним из широко применяемых способов повышения эффективности деятельности компаний является построение холдингов.

Основные авторские рекомендации совершенствования корпоративного управления в белорусских холдингах в соответствии с международно-признанными стандартами можно изложить по следующим направлениям:

1. Необходимы усиление вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий, входящих в холдинг, и централизация функций управления холдингами в головных компаниях;

2. Внедрение высоких стандартов корпоративного управления повышает стоимость холдингов, как эффективно функционирующих групп компаний и их инвестиционную привлекательность. На этапе становления корпоративного управления в белорусских холдингах, необходимо анализировать и внедрять инструменты, используемые передовой практикой корпоративного управления.

- Наиболее технологичной и используемой многими крупными холдингами системой корпоративного управления холдингом является система управления через представителей в советах директоров. Выбор модели корпоративного центра в белорусских холдингах должен склоняться в сторону оператора с наиболее сильным вмешательством в деятельность дочерних компаний, разработкой стратегии и инвестиционной программы на уровне холдинга, контролем за их исполнением, тесным взаимодействием между участниками холдинга.
- Следует четко определить функциональные и экономические роли советов директоров головных компании в обеспечении стратегического управления холдингами в интересах акционеров, повысить эффективность работы советов директоров, создать комитеты для более качественной проработки вопросов;

3. Требуется повысить качество составов советов директоров материнских и дочерних компаний, укомплектовав их кадрами соответствующей квалификации. Должна прослеживаться четко выраженная лидерская роль председателя совета директоров головной компании для выполнения функций стратегического планирования в холдинге, организации работы совета директоров, эффективной обратной связи с руководителями дочерних компаний холдинга. Совет директоров холдинга должен избрать корпоративного секретаря для координации процессов совершенствования корпоративного управления и мониторинга его качества на уровне всего холдинга.

4. Необходимо наделить советы директоров полномочиями в вопросах подбора и назначения ключевых руководителей, определению размера их вознаграждений, разработать эффективную систему

мотивации для достижения экономических и операционных целей как в отношении членов советов директоров, так и в отношении руководителей компаний. Необходимо повышение стратегической роли совета директоров материнской компании — ключевого органа управления холдингом. В качестве инструментов контроля выполнения стратегических направлений дочек холдинга могут выступать финансовые и операционные показатели (KPI), устанавливаемые для руководителей компаний группы.

5. Следует освободить профильные министерства и другие государственные организации от несвойственных им функций в отношении корпоративного управления.

6. Достигнуть системности и централизации управления государственной собственностью возможно путем создания единого органа управления государственными активами: государственного холдинга по управлению государственными предприятиями или государственной инвестиционной компании. Возможно также передать эти полномочия Государственному комитету по имуществу Республики Беларусь.

Для обеспечения большей публичности и прозрачности холдингов следует миноритарные пакеты акций реализовывать на фондовом рынке.

Для выхода на IPO следование высоким стандартам корпоративного управления является обязательным требованием. Сильные холдинговые структуры с грамотно выстроенными системами корпоративного управления, способны достойно представлять интересы своих собственников не только на внутренних, но и на внешнем фондовых рынках.

ГЛАВА 4. УПРАВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ

Стратегические объекты экономики, как правило госпредприятия, предназначены обеспечивать жизненно важные и необходимые обществу услуги и блага и по конкретным критериям стран и выделяют их в отдельную группу.

На современном этапе роста угроз и нестабильной глобализации одними из наиболее актуальных являются новые механизмы государственного регулирования стратегических объектов экономики, входящих в систему обеспечения экономической безопасности государства, экономического суверенитета и соблюдения национальных экономических интересов. Транснационализация экономик, заметно снижает роль и значение суверенных государств, поэтому повышается интерес исследователей к вопросу насколько допустима приватизация стратегических объектов, особенно с участием иностранных инвесторов, в каких случаях возможно их банкротство. Исследуются также вопросы необходимости совершенствования управления стратегическими объектами страны [3, 6, 33, 64, 65].

Необходим анализ организационных, правовых, экономических и административных методов регулирования и контроля над стратегическими объектами в разных странах, выявление возможных внутренних и внешних угроз для их бесперебойного функционирования, изучение мировой практики управления в сфере стратегических объектов, выработки новых механизмов регулирования стратегических объектов экономики.

Эффективная работа стратегических объектов экономики в интересах государства и общества является одним из условий достижения долгосрочных целей страны по устойчивому развитию.

4.1. Стратегические объекты экономики: понятие, критерии отнесения

Нормативно-правовые акты многих государств ряд предприятий, включают в перечни стратегических объектов, для которых вводят ограничения по приватизации, особенно с участием иностранцев, а также устанавливают особые процедуры банкротства.

В России это компании, участие государства в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан. На начало 2018 г. в перечень стратегических предприятий России входило 548 юрлиц от Роснефти до оборонных заводов.

Народная энциклопедия «Википедия» вместо стратегических употребляет термин системообразующие, дав им следующее определение: «системообразующее предприятие — предприятие, продукция или услуги которого важны для жизнеобеспечения той или иной территории, либо функционирования той или иной отрасли либо социально-экономической системы региона. Различают системообразующие предприятия города, региона, страны. В оборонно-промышленном комплексе синонимом понятия системообразующее предприятие является стратегическое предприятие».

Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции в феврале 2015 г. составила список из 197 системообразующих организаций, взяв за критерии — оказание существенного влияния на формирование ВВП, занятость и социальную стабильность. Впервые такой список был составлен в 2008 г. в целях предупреждения банкротства этих компаний во время финансового кризиса и содержал тогда 304 компании.

В результате ускорения интеграционных экономических процессов понятие «стратегический или системообразующий объект» экономики становится все более размытым.

По одним критериям к стратегически значимым относят объекты военного значения.

По вторым критериям считают, что при угрозе национальной безопасности к стратегическим можно отнести широкий спектр предприятий и отраслей, включая предприятия хлебопекарной промышленности, цементные заводы, аэропорты и т. п.

По третьим критериям к стратегическим объектам относят естественные монополии — объекты инфраструктуры, услуги которых востребованы обществом, — электричество, газ, вода, канализация, связь, водохранилища, дамбы и т. д. Выведение из строя такого предприятия несет разрушительный эффект: может быть парализована жизнедеятельность городов и регионов, нанесен серьезный материальный и экономический ущерб, создана паника среди населения. К тому же предприятия инфраструктурных монополий в основном являются капиталоемкими и малорентабельными. Они, как правило,

являются государственными или, если находятся в частной собственности, регулируются специальными государственными органами.

Например, в США существуют антимонопольные комиссии в каждом штате, которые (в первую очередь) следят за тарифами и качеством услуг естественных монополий.

Среди естественных монополий особо выделяются объекты минерально-сырьевой базы страны — важнейший элемент национальной экономической безопасности. Энергетическая отрасль — это естественная монополия, где не могут сложиться классические конкурентные отношения, так как рынок электроэнергии, угля, нефти, газа предусматривает деятельность небольшого количества субъектов. Согласно данным PFC Energy 2007 года 77 % мировых запасов нефти и газа принадлежит национальным (государственным) нефтяным компаниям (ННК).

По четвертым критериям, стратегическими объектами объявляются важные с точки зрения государства компании и организации, деятельность которых носит уникальный характер. Например, в Казахстане это космодром «Байконур», «Ульбинский металлургический завод» по производству ТЭВЛ, ряд уникальных природных месторождений «Кашаган», «Карачаганак».

Во многих странах к стратегическим объектам относят отдельные научно-технические организации. Так, Силиконовая долина в США, является стратегической. Тем не менее, в США, ЕС, Китае многие институты, занимающиеся прикладными исследованиями, были преобразованы в частные компании, а некоторые переданы в ведение университетов.

Существует также понятие стратегические товары (strategic goods), которое включает некоторые виды товаров, сырья, оборудования и технологий, экспорт которых запрещен или находится под контролем государства с целью предотвращения ущерба ее национальной безопасности.

4.2. Основные проблемы и тенденции развития стратегического сектора

Тема управления стратегическим сектором экономики остается актуальной как в целом, так и в отношении отдельных предприятий. Можно выделить следующие тенденции и угрозы в управлении стратегическими предприятиями. Учитывая тот факт, что стратегические предприятия обеспечивают важные функции для жизнедеятельности

общества, особую практическую значимость приобрело выявление наиболее существенных угроз в их функционировании и выработка рекомендаций по их эффективному развитию.

1. Повышение эффективности стратегических госпредприятий. Вопрос эффективности стратегических предприятий государственной собственности напрямую связан с необходимой системой контроля и мониторинга их деятельности, а также с полной прозрачностью финансовой документации и достаточным общественным контролем. Один из механизмов повышения эффективности госпредприятий – разделение функций государства как собственника и управленца и внедрение эффективных систем корпоративного управления.

2. Стремление к повышению прозрачности стратегических предприятий. Одним из актуальных вопросов является публичность и прозрачность стратегических отраслей и объектов. Явно прослеживается мировой тренд, вне зависимости от характера собственности стратегических объектов, повышать их прозрачность и публичность в части хозяйственных показателей.

3. Превышение сроков эксплуатации стратегических объектов, износ оборудования, ограниченность капиталовложений и, как следствие, нарушение экологических требований. Превышение сроков эксплуатации объектов, ограниченность капиталовложений, износ оборудования и халатное отношение, отсутствие мониторинга приводят к чрезвычайным ситуациям на стратегических объектах и меры по устранению их последствий заставляют пересматривать или усиливать государственный контроль за их операционной деятельностью. Например, последствия разрушения Саяно-Шушенской ГЭС побудило правительство России в двухнедельный срок провести ревизию всех стратегических объектов страны, а нефтяная трагедия в Мексиканском заливе, нанеся крупный ущерб экологии во всем регионе, заставила пересмотреть требования к системе безопасности США.

В практике не редки случаи, когда частные инвесторы (национальные или иностранные) не выполняют инвестиционные обязательства по контрактам, заключенным с правительствами стран, особенно в части экологических требований. Например, британская система водоснабжения, построенная еще во времена королевы Виктории, была децентрализована и отдана частным инвесторам, включая и иностранные компании. Периодические судебные разбирательства по поводу того, что компании не выполняют инвестиционных обязательств, и налагаемые на них штрафы в сотни миллионов фунтов стерлингов, приводят к тому, что собственники часто меняются.

И сегодня многие призывают правительство Великобритании принять срочные меры по приватизации национальных магистральных водопроводов до национализации системы водоснабжения.

4. Несостоявшаяся конкуренция. Известной проблемой функционирования стратегических предприятий является их недостаточная приспособляемость к рыночным условиям. Отмечается, что такие стратегические секторы, как железнодорожный, топливно-энергетический, телекоммуникационный, фармацевтический, реализация нефтепродуктов, монополизированы. Развитие этих отраслей в условиях конкуренции практически невозможна – потребитель не может выбрать к какой газовой (водопроводной) трубе подключаться или через какие электрические сети потреблять энергию. В каждой перечисленной отрасли 5–6 крупных предприятий, задают правила игры и цены. Таким образом, это не рынок с множеством продавцов и производителей, олигополия сложилась здесь по объективным причинам. Конкуренция в данных отраслях экономики отсутствует. Именно по этой причине такие отрасли называют естественными монополиями.

Согласно многолетней мировой практике существуют только два способа регулирования естественных монополий: государственная собственность на эти предприятия либо жесткое антимонопольное регулирование с привязкой к выполнению инвестиционных обязательств. Соответственно, существует потребность в необходимости формирования эффективной антимонопольной политики или увеличении прямого присутствия государства в стратегических секторах экономики.

5. Передача стратегических предприятий в частную собственность. В мире идет достаточно противоречивый процесс: с одной стороны происходит усиление государственного контроля над стратегическими предприятиями, с другой стороны можно наблюдать отказ от прямого присутствия государства в стратегических отраслях и приватизацию стратегических для национальной экономики предприятий.. А Россия, Украина, Грузия, Беларусь и другие страны СНГ периодически объявляют о намерении приватизировать ряд стратегических объектов. В то же время ряд стратегических предприятий находится или переходит во владение государства в Венесуэле, Боливии, Китае.

Так, на Украине в конце 2014 г. власти объявили о сокращении с 1478 до примерно 551 стратегических предприятий. Предполагается, что их приватизация состоится с помощью американских фондов. Основные стратегические предприятия – это Укрзалізниця, Укр-

почта, Укрсвязь, ИПЦ «Кораблестроения», НПО «Форт», Нафтогаз Украины, КБ «Южное», Завод 410, Южмаш, Антонов, Хартрон, ХГАПП, Администрация морских портов, Энергоатом, Укрэнерго, Укрэнегро, Восточный ГОК, Укрхимтрансаммиак, Институты почвоведения и агрохимии, Институт растениеводства, Институт продовольственных ресурсов.

В целом в Украине 3,5 тысяч госпредприятий разделены на 6 групп:

1) стратегические, их список правительство сокращает, если в 2014 г. их было 1500, то к 2018 г. осталось примерно 500 предприятий;

2) важные для государственных нужд (363 юрлица), из них 164 – это оборонные предприятия, остальные, в основном, социальные предприятия;

3) под приватизацию (893 объекта);

4) под концессию – право временного пользования (359 юрлиц), это аэропорты, лесные хозяйства, дороги;

5) под ликвидацию.

С передачей стратегических компаний в частные руки уменьшается контроль в целом над стратегическими отраслями экономики. В частной структуре ниже требования к прозрачности, безопасности, подотчетности, сложнее добиться согласованной работы с государственными программами развития. Зачастую, стратегические предприятия меняют направление деятельности после приватизации или используют объект не в полную мощность. Как правило, потребности общества и интересы частных акционеров стратегических предприятий не всегда совпадают.

б. Усиление влияния иностранных инвесторов. Одной из актуальных угроз для развития стратегических отраслей может быть распространение на них влияния иностранных инвесторов. Иностранные инвестиции, в какой бы то ни было отрасли, должны стимулировать инновационную деятельность и национальное предпринимательство и тем самым на основе передовой технологии служить инструментом интеграции национального хозяйства принимающей страны в мировую экономику. Когда же размещение иностранных инвестиций нацелено лишь на использование сравнительных преимуществ принимающей страны, т. е. либо дешевый труд, либо избыточные, не осваиваемые страной природные ресурсы, т. е. неограниченное участие в стратегических отраслях иностранного капитала усиливает внешние экономические угрозы национальной безопасности из-за зависимости экономики страны от других стран, их ресурсов, коммуникаций. В результате государство лишается экономической

самостоятельности, не имеет возможности проводить активную, действенную и, самое главное, самостоятельную экономическую политику. Поэтому каждая страна имеет ряд ограничивающих мер для проникновения иностранного капитала в стратегические отрасли.

Существуют два противоположных взгляда на развитие стратегического сектора экономики. Сторонники приватизации и снижения прямого государственного участия доказывают, что:

- 1) частный сектор гораздо эффективнее государственного в вопросах, касающихся распределения ресурсов и общего развития;
- 2) конкуренция и уменьшение объема вмешательства государства послужат экономическому росту, и, следовательно, скажутся на снижении стоимости стратегической продукции для потребителей;
- 3) политика рыночного благоприятствования (market-friendly policies) сделает стратегический сектор доступным контролю через потребительский спрос;
- 4) либерализация сделает возможным замену устаревших и экологически грязных технологий новыми разработками, учитывающими экологические стандарты, что благотворно скажется на состоянии окружающей среды.

Сторонники сохранения государственной собственности в стратегических отраслях экономики считают, что основная цель приватизации — это предоставление в пользование ТНК природных ресурсов развивающихся государств и что главная причина либерализации, например энергетического сектора экономики это стремление удешевить доступ для ТНК к энергетическим активам, так как основные усилия по либерализации этого сектора экономики осуществляются странами, зависимыми от импорта энергетических ресурсов (подробнее см. таблицу 4.1). В действительности же ТНК не снижают тарифов и не желают осуществлять значительные капитальные вложения, рассчитанные на долгосрочный период.

Таблица 4.1 – Позиции по отношению к собственности энергетических отраслей

Сторонники приватизации	Сторонники сохранения государственной собственности
Частный сектор гораздо эффективнее государственного в вопросах, касающихся распределения ресурсов и общего развития энергетического сектора	Доступ к месторождениям через собственные компании для ресурсо-дефицитных стран дает более дешевую нефть, газ, производство электроэнергии и т. д.

Сторонники приватизации	Сторонники сохранения государственной собственности
Конкуренция послужит экономическому росту и, следовательно, скажется на снижении стоимости электроэнергии для потребителей	Это естественные монополии, где нет конкуренции; частные (транснациональные) компании на практике повышают тарифы, а не снижают
Политика рыночного благоприятствования (market-friendly policies) делает энергетическую систему доступной демократическому контролю через потребительский спрос	Главная причина либерализации энергетического сектора экономики – это стремление удешевить доступ к энергетическим активам, так как основные усилия по либерализации этого сектора экономики осуществляются странами, зависимыми от импорта энергетических ресурсов из других стран
Либерализация энергетического сектора сделает возможной замену устаревших и экологически грязных технологий современными разработками, учитывающими экологические стандарты, что благотворно скажется на состоянии окружающей среды	Частная компания не способна осуществить значительные капитальные вложения, рассчитанные на долгосрочный период, по модернизации, капитальному ремонту объектов энергетического, коммунального назначения

4.3. Мировая практика ограничения иностранных инвестиций в стратегический сектор экономики

В последнее время как в развитых, так и в развивающихся странах практикуется введение определенных барьеров на приобретение иностранцами стратегических предприятий. Так, в 2008 году по данным ЮНКТАД были приняты 25 новых ограничительных норм для иностранных инвестиций.

В правовой практике развитых стран понятия «стратегический объект», «стратегическая отрасль» или «стратегическое предприятие» не используются. Однако существуют перечни секторов экономики, компании которых нежелательны для поглощения нерезидентами (**restrictions on FDI**). Первичный (горнодобывающий, аграрный) и сектор услуг (транспорт, коммуникации, электричество, финансы и страхование) часто являются ограниченными для иностранных инвестиций, тогда как производственный сектор как правило не содержит таких запретов.

Ограничения на иностранные инвестиции ведутся с помощью следующих инструментов:

- а) регулирование права собственности со стороны иностранных инвесторов в отдельных секторах экономики;
- б) установление соответствующего национального режима;
- с) проверка и одобрение со стороны государственных органов;
- д) требования к составу совета директоров компании;
- е) процедура въезда и пребывания иностранных инвесторов;
- ф) спецификация (рабочих) характеристик. Наиболее распространено ограничение на право собственности со стороны иностранных инвесторов и степень их влияния на предприятие.

Исследование по форме собственности предприятий естественных монополий в странах Латинской Америки, Восточной Европы, Африки, Южной Азии, Среднего Востока и Восточноазиатского региона было проведено в 49 странах для анализа предприятий водоснабжения и 53 странах в сфере электроснабжения с количеством 973 и 252 компаний соответственно. Установлено, что из 252 компаний электроэнергетики, 161 – частная компания и 91 государственное предприятие; из 973 компаний водоснабжения: 136 частные компании и 837 государственные (рисунок 4.1).

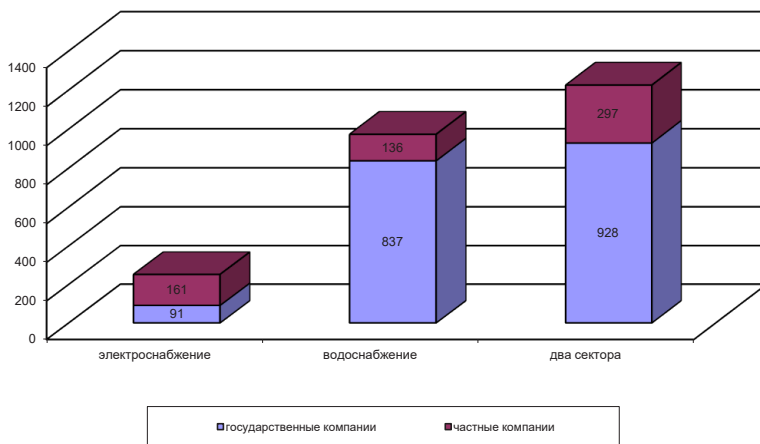


Рисунок 4.1 – Государственные и частные компании по секторам экономики

Источник: [90].

Наибольшее количество ограничений на осуществление иностранных инвестиций среди стран-членов ОЭСР (OECD) имеется в Исландии, Канаде, Турции, Мексике, Австрии, Австралии, Юж-

ной Корее и в Японии. Так, в Китае и Японии длительное время существовал запрет на приобретение иностранными инвесторами акций телекоммуникационных компаний. В Исландии иностранным инвесторам закрыт доступ в рыболовство и энергетический сектор, в Мексике — к акциям национальных нефтяных компаний.

В Аргентине имеются ограничения на иностранные инвестиции в финансовые услуги, страхование, радио и телевидение. В Бразилии ограниченными для иностранных инвестиций являются финансовый сектор, железнодорожный транспорт, горное дело и связь. В Венгрии существуют ограничения на иностранные инвестиции в стратегические предприятия — преимущественно в те, которые связаны с оборонной промышленностью, а также в отношении национальной авиакомпании «Малев». В Польше для осуществления инвестиций в государственные предприятия следует получить одобрение государственных органов.

В Индии запрещается привлечение ПИИ в следующие секторы: игровой бизнес, лотерея, производство атомной энергии, розничную торговлю, сельское хозяйство.

Южная Корея запрещает иностранные инвестиции в сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, распределение электроэнергии, распространение информации и коммуникации, транспорт и образование. Также только граждане Кореи могут инвестировать в производство риса и ячменя. Существуют ограничения по праву владения в компаниях Korea Electric Power Company и Korea Gas. Ни один иностранец не может быть держателем акций компаний, связанных с производством ядерной энергии. Строительство железной дороги является прерогативой правительства Кореи и компаний Korea National Railroad или Korea Rail Network Authority. В секторе распространения информации и коммуникационной отрасли есть ограничения по владению печатными изданиями и телекоммуникационными компаниями. Нерезидентам не разрешается иметь радиостанции в собственности. Запрещены инвестиции в национальное телевидение, выпуск программ или обеспечение новостных программ. Однако иностранным инвесторам допускается максимально на 33 % владеть операторами кабельного телевидения и вещания, нерезидентам запрещено быть редакторами любых газет или работать в национальной службе новостей Korea Yonhap News. Более того, существуют строгие ограничения на создание образовательных учреждений, в частности в мегаполисе, в Сеуле. В большинстве секторов Корея сохраняет за собой право адаптировать и изменять правила в будущем относительно доступа на рынок и других ограничений на иностранное владение.

Вопреки расхожему мнению, Япония не имеет таких сильных ограничительных мер для ПИИ как Корея или Мексика. В основном в Японии закрыт для иностранцев добывающий сектор, транспортный и коммуникационный.

В Чили ограничения присутствуют практически во всех сферах, особенно они сильны в добывающей промышленности, в сфере транспорта, распространения информации и коммуникационной отрасли. В Чили ограничены иностранные инвестиции в морской транспорт и АЭС. Правительство Чили считает, что любая деятельность, связанная с разведкой и эксплуатацией жидких или газообразных гидрокарбонатов и их залежами, классифицируются как важная составляющая национальной безопасности и является предметом постановления президента. Присутствуют запреты в секторе транспортных услуг. Существует требование, что президент, менеджер, большинство директоров и администраторов юридического лица в секторе авиаперевозок должны быть лицами чилийской национальности. Такое же требование предъявляется в секторе телевидения. Чили имеет высокую степень ограничений в трудовом законодательстве для иностранцев, например, предприятию с более чем 25 сотрудниками необходимо обеспечить такой состав, где 85 % нанятых будут резиденты Чили. Однако, исключения составляют эксперты, технический персонал, который невозможно заменить местными кадрами как определено в законе *Dirección General del Trabajo*.

США открытая для инвестиций страна в первичные сектора экономики, обрабатывающую промышленность и большинство видов услуг. В то же время США имеет ряд ограничивающих мер в финансовом секторе. Например, создание кредитных союзов, сберегательных банков или сберегательных ассоциаций через представительства корпораций, организованных по законодательству другой страны, запрещено. В некоторых штатах не разрешается создавать филиалы или агентства иностранным банкам. В сфере транспорта также существуют определенные ограничения к иностранным инвесторам. Предпринимались меры дискриминационного характера к некоторым мелким иностранным компаниям. По принципу взаимности США не открывает ни один сектор экономики, если страна инвестора имеет на своей территории ограничения для американского бизнеса. В США насчитывается 42 вида деятельности, которые считаются стратегическими. Совет безопасности США может наложить вето на любую сделку, в которой увидит угрозу безопасности и национальным интересам страны.

Другой пример открытой для инвестиций страны – Сингапур. Однако и там есть ограничения для иностранного владения (государственные компании PSA, Singapore Power, Power Grid, Power Supply, Power Gas, Singapore Technologies Engineering и Singapore Airlines). Также установлены барьеры в секторе жилищного строительства. Только Sentosa Development Corporation имеет право управлять и разрабатывать район Sentosa и Southern Islands. Определенные преграды для иностранного капитала присутствуют и на рынке финансовых услуг. В дополнение Сингапур требует, чтобы иностранцы, желающие зарегистрировать бизнес, имели в качестве менеджера местного специалиста, резидента. Все филиалы иностранных компаний должны иметь минимум два местных агентства.

В целях контроля инвестиций в стратегические секторы экономики в странах существуют специальные государственные органы. Так, в США действует Комитет по иностранным инвестициям, в Германии создан специальный орган по контролю за иностранными инвестициями. Китай создал специальный орган по контролю над иностранными инвестициями, где сделки по покупке иностранцами китайских компаний будут проверяться на соответствие интересам национальной безопасности и антимонопольному законодательству. Комитет по контролю за иностранными инвестициями создан в России, и почти одновременно был принят Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». В российском законе присутствует разный подход к иностранным частным и государственным инвестициям. Государственным иностранным компаниям, желающим инвестировать в российские недра, необходимо получить разрешение на приобретение, начиная с пятипроцентной доли в проекте, если инвестор частный – от 10 %. В сырьевых отраслях максимально разрешенная доля, приобретение которой не подпадает под действие Закона об иностранных инвестициях в стратегические отрасли, равняется 25 % (для иностранных компаний, аффилированных с государством) и 50 % (для частных компаний) соответственно.

Анализ последних тенденций в отношении ограничений на приобретение акций иностранными инвесторами позволяет сделать вывод, что основные ограничения существуют в таких стратегических отраслях, как освоение природных ресурсов, оборонная промышленность, транспорт и инфраструктура, энергетика, телекоммуникации,

финансы и средства массовой информации. В большинстве европейских стран ограничения на осуществление сделки по приобретению акций стратегического предприятия существуют в форме требования получить одобрение компетентных государственных органов. При рассмотрении вопроса об одобрении подобной сделки особое внимание уделяется соблюдению национальных интересов страны.

4.4. Стратегический сектор в России

В российском законодательстве под стратегическими предприятиями и организациями понимаются федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иные организации в случаях, предусмотренных законом.

К стратегическим относят предприятия оборонно-промышленного комплекса — производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские испытательные и другие организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа.

В России есть два списка стратегических предприятий: список из 40, куда ограничен доступ иностранных инвесторов и 438 (их число в 2010 г. сокращено до 200) предприятий, необходимых государству для обеспечения национальной безопасности и социальной стабильности. На приватизацию этих предприятий наложен запрет.

Меры по предупреждению банкротства стратегических предприятий и организаций. Для стратегических предприятий России предусмотрена также особая процедура банкротства (статьи 190—196 Федерального закон «О несостоятельности (банкротстве)»). Стратегическое предприятие и организация считаются неспособными удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанности не исполнены в течение шести месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены. Для возбуждения дела о банкротстве стратегических предприятия или организации принимаются во внимание требования, составляющие в совокупности не менее чем пятьсот тысяч рублей.

В целях предупреждения банкротства стратегических предприятий и организаций Правительство России организует проведение учета и анализа финансового состояния стратегических предприятий и организаций и их платежеспособности; проводит реорганизацию стратегических предприятий и организаций; осуществляет погашение образовавшейся в результате несвоевременной оплаты государственного оборонного заказа задолженности бюджета перед стратегическими предприятиями и организациями, являющимися исполнителями работ по государственному оборонному заказу; обеспечивает проведение реструктуризации задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) стратегических предприятий и организаций, являющихся исполнителями работ по государственному оборонному заказу, перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами; содействует достижению соглашения стратегических предприятий и организаций с кредиторами о реструктуризации их кредиторской задолженности, в том числе путем предоставления государственных гарантий; проводит досудебную санацию стратегических предприятий и организаций.

Лица, участвующие в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации. Лицом, участвующим в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации, признается федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой осуществляет деятельность соответствующие стратегические предприятие или организация.

Арбитражный управляющий в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации. Правительство России кроме требований к кандидатуре арбитражного управляющего, установленных Законом, вправе установить перечень дополнительных требований, являющихся обязательными при утверждении арбитражным судом кандидатуры арбитражного управляющего в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации.

Суд выносит определение о введении внешнего управления в отношении стратегических предприятия или организации при отсутствии оснований для введения финансового оздоровления, в случае, если в арбитражный суд представлено заключение исполнительной власти, обеспечивающего реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой осуществляет свою деятельность стратегические предприятие или организация, о возможности восстановления платежеспособности должника в ходе внешнего управления.

План внешнего управления в отношении стратегических предприятия или организации может предусматривать сделки, не относящиеся к хозяйственной деятельности должника, связанные с: продажей предприятия; отчуждением или обременением недвижимого имущества; распоряжением иным имуществом должника, балансовая стоимость которого составляет более пяти процентов балансовой стоимости активов должника, определенных на основании бухгалтерской отчетности за последний отчетный период; получением и выдачей займов (кредитов), выдачей поручительств и гарантий, уступкой прав требования, переводом долга, а также учреждением доверительного управления имуществом должника; отчуждением и приобретением акций, долей хозяйственных товариществ и обществ; заключением договоров простого товарищества.

Внешний управляющий не вправе отчуждать отдельные виды имущества, имущественных и иных прав, которые входят в состав имущественного комплекса должника стратегических предприятия или организации, предназначенного для осуществления деятельности, связанной с выполнением работ по государственному оборонному заказу, обеспечением федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности России.

Финансовое оздоровление стратегических предприятий и организаций. Суд выносит определение о введении в отношении стратегических предприятия или организации финансового оздоровления, если имеется ходатайство учредителей (участников) должника, собственника имущества должника (унитарного предприятия), уполномоченного государственного органа, федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой стратегические предприятие или организация осуществляет свою деятельность, а также иного третьего лица или третьих лиц при условии предоставления указанными лицами обеспечения исполнения обязательств должника, в том числе посредством предоставления государственных гарантий, в соответствии с графиком погашения задолженности. Размер предоставляемого обеспечения не может быть менее размера обязательств должника, отраженных в бухгалтерском балансе на последнюю отчетную дату до проведения первого собрания кредиторов. При этом утвержденный арбитражным судом график погашения задолженности должен предусматривать начало погашения задолженности не позднее чем через месяц после вынесения арбитражным судом определения о введении финансового оздоровления и погашение

требований кредиторов ежемесячно равными долями в течение года с даты начала погашения требований кредиторов.

При продаже предприятия должника стратегических предприятия или организации, которое предназначено для осуществления деятельности, связанной с выполнением работ по государственному оборонному заказу, обеспечением федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности, на торгах в форме конкурса федеральный орган, обеспечивающий реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой осуществляет деятельность стратегические предприятие или организация, заключает с покупателем такого предприятия должника соглашение об исполнении условий конкурса. В случае существенного нарушения или неисполнения покупателем соглашения об исполнении условий конкурса эти соглашение и договор купли-продажи такого предприятия должника подлежат расторжению арбитражным судом по иску указанного федерального органа. В случае расторжения арбитражным судом указанных соглашения и договора купли-продажи такое предприятие должника подлежит передаче в федеральную собственность в порядке, установленном федеральным законом.

В условиях кризиса 2008 г. правительством был разработан дополнительный список из 245 системообразующих организаций России, которым государство оказывало финансовую поддержку.

В России сейчас 42 вида деятельности по 11 направлениям считаются стратегическими. Список этих отраслей был увеличен с 16 до 42, — за основу взят список стратегических отраслей США.

Российский закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» в версии 2014 г. содержит описание механизма по функционированию и ограничению нежелательных инвестиций. Иностранные инвесторы могут участвовать в стратегических предприятиях с долей не более 49 %. При приобретении более 25 % балансовой стоимости активов в стратегических хозяйствующих субъектах требуется согласование правительственной комиссией. Россия ограничивает доступ иностранных компаний в производство вооружений, ядерных материалов, строительство ядерных объектов, разработку стратегических месторождений и ряд других областей. Помимо классических направлений, в список вошли и такие сферы, как теле- и радиовещание на территории, где проживает более половины населения субъекта

РФ, редакционная или издательская деятельность, если издание выходит тиражом свыше 1 млн. экземпляров ежедневно, полиграфическая деятельность, если такой хозяйствующий субъект способен выпускать более 20 млн. листов-оттисков ежемесячно, услуги связи (за исключением Интернета). Еще одна новация последней версии Закона – предварительное согласие на инвестиции в добычу биоресурсов дается только при обязательстве инвестора на переработку улова на территории России.

4.5. Стратегический сектор в Казахстане

В законодательстве Казахстана существует понятие «стратегический объект», «стратегический товар», перечень объектов, направлений и отраслей, по которым они функционируют. Перечень и критерии отбора стратегических объектов и отраслей нуждается в постоянном мониторинге и обновлении с учетом текущей государственной политики страны. В Казахстане стратегические объекты могут находиться в государственной и частной собственности. Так, в Постановлении Правительства от 30 июня 2008 года указан перечень 164 стратегических объектов экономики, где на частную и государственную форму собственности приходится определенное количество долей и акций предприятий – 88 (см. таблицу 4.2). Другие объекты представлены в виде имущественных комплексов.

Таблица 4.2 – Доля стратегических предприятий по организационно-правовым формам хозяйствования

Гос. форма собственности РГП	Частная форма собственности					
	АО			ТОО		
	с гос. участием		без гос. участия	с гос. участием		без гос. участия
	0–49 %	50–100 %		0–49 %	50–100 %	
3	5	40	11	5	22	2

Согласно Гражданскому кодексу Казахстана (ст. 193) стратегическим объектом является имущество, имеющее социально-экономическое значение для устойчивого развития казахстанского общества, владение и (или) пользование и (или) распоряжение которым будут оказывать влияние на состояние национальной безопасности. К стратегическим объектам (всего 14 направлений) могут быть отне-

сены магистральные железнодорожные сети; магистральные нефтепроводы; магистральные газопроводы; национальная электрическая сеть; магистральные линии связи; национальная почтовая сеть; международные аэропорты; морские порты, имеющие статус международного значения; аэронавигационные устройства, системы управления воздушным движением; устройства и навигационные знаки, регулирующие и гарантирующие безопасность судоходства; объекты использования атомной энергии; объекты космической отрасли; водохозяйственные сооружения; автомобильные дороги общего пользования; а также пакеты акций (доли участия, паи) в юридических лицах, в собственности которых находятся стратегические объекты, пакеты акций (доли участия, паи) физических и юридических лиц, которые имеют возможность прямо или косвенно определять решения или оказывать влияние на принимаемые решения юридических лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты.

Согласно закону Казахстана «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» к отраслям экономики, имеющим стратегическое значение (9 отраслей), относятся: добыча и переработка топливно-энергетических полезных ископаемых (угля, нефти, газа, урана и металлических руд), машиностроение, химическая промышленность, транспорт и связь, производство и распределение электроэнергии, а также отрасли, производящие продукцию военно-промышленного назначения. В 2009 году стратегические отрасли были дополнены такими как космическая деятельность, агропромышленный комплекс, водное хозяйство.

В Постановлении Правительства от 30 июня 2008 года указан детализированный перечень стратегических объектов экономики Казахстана. Постановлением Правительства РК от 13 августа 2009 года (№ 213) «Об утверждении перечня участков недр (местоположений), имеющих стратегическое значение». Утвержден список из 231 участка) стратегических месторождений, в нем такие объекты как 19 % акций КТК–Р, 50 % доли участия Казахстанско-Китайского трубопровода, 51 % пакета акций Северо-Западной трубопроводной компании МунайТас, 99,17321 % доли Атырауского нефтеперерабатывающего завода, 100 % акций Интергаз Центральная Азия, 100 % акций КазТрансГаз–Аймак, 90 % акций Академии гражданской авиации, 100 % акций Национальной компании КазакстанӘарыш-Сапары, 100 % акций KazSat, 51 % акций Казахтелекома, 100 % акций Казпочты, 100 % акций Транстелекома, 100 % акций Аэропорт Павлодар и т. д.

Согласно закону «О естественных монополиях и регулируемых рынках» в Казахстане стратегическими товарами являются уголь, газ, мазут, дизельное топливо, используемые в качестве топлива для производства тепловой энергии субъектами естественных монополий, электрическая энергия – для субъектов естественных монополий в сферах передачи и распределения электрической энергии, водохозяйственной и канализационной систем, газ – для собственных нужд и потерь для субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа или газового конденсата по магистральным и (или) распределительным трубопроводам.

Существует ряд стратегических объектов в оборонной промышленности, унаследованных от СССР (донные мины, торпеды, системы траления донных мин). После обретения Казахстаном суверенитета оборонные предприятия подверглись конверсии и освоили также продукцию гражданского назначения. Например, Петропавловский завод тяжелого машиностроения, производивший ракетную технику, выпускает мобильные буровые установки, Кокшетауское предприятие Тыныс освоило трубное производство, на уральском заводе «Зенит» производят катера и корабли водоизмещением до 500 тонн, на Семейинжиниринге – ремонт и техническое сопровождение бронетанковой техники, на авторемонтном заводе в Ерейментау делают ремонт и модернизацию легкобронированной и крупногабаритной автотехники. Западно-Казахстанская машиностроительная компания (бывший Металлист, который выпускал стрелковое оружие) производит 30-миллиметровые артиллерийские боеприпасы. На предприятии Гранит, помимо ремонта и технического сопровождения различных систем ПВО, совместно с зарубежными фирмами освоено производство радиоэлектронных систем обнаружения цели. В результате из 46 предприятий оборонной промышленности Казахстана осталось полтора десятка, которые сегодня находятся в ведении Казахстанинжиниринга [56].

Разрушение плотины в ауле Кызылагаш Алматинской области Казахстана, унесшее десятки жизней, поставило перед правительством задачу по принятию незамедлительных решений относительно водохозяйственных сооружений. С 2009 г. водное хозяйство включено в число стратегических отраслей. Еще ранее Указом Президента от 1 ноября 2004 года № 1466 был утвержден перечень водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение (122 объекта).

В Центральной Азии управление природными водными ресурсами является одним из серьезных вопросов. В 90-е кыргызская сторона на

несколько дней приостановила подачу воды в естественные бассейны Жамбылской области, что было ответной реакцией властей соседней страны на закрытие Астаной границы с Кыргызстаном. Вскоре после этого инцидента с водой Казахстан открыл границу с Кыргызстаном, которая, в свою очередь, возобновила пропуск воды.

В казахстанской практике управления стратегическими предприятиями приходится учитывать такую их организационно-правовую форму хозяйствования как ТОО. Всего, насчитывается 29 ТОО по сравнению с акционерным обществом, где функционирует совет директоров с представителем от государства, в товариществе интересы государства не представлены. Многие в Казахстане считают, что *нужно принять изменения и дополнения в законодательство о преобразовании стратегических объектов исключительно в акционерные общества.*

В Казахстане зародилась и действует своя система государственного контроля и управления стратегическими отраслями. Для усиления государственного контроля в 2003 году был принят Закон «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение». В соответствии с данным законом периодически проводится мониторинг эффективности управления активами таких предприятий. Их перечень (42 предприятия) был определен Постановлением Правительства РК от 30 июня 2004 года № 810 «Об утверждении перечня объектов отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, в отношении которых осуществляется государственный мониторинг собственности».

Казахстан присоединился к международной инициативе прозрачности добывающих отраслей промышленности. Одно из главных требований ЕІТІ – информация, сколько каждая компания платит налоговых и других отчислений в бюджет страны.

В 2007 году в Закон «О национальной безопасности» был внесен ряд изменений. Одной из поправок стала следующая: «В целях обеспечения национальной безопасности Казахстана Правительством устанавливаются ограничения на переход и возникновение права собственности на стратегические ресурсы (объекты) Республики Казахстан». Наиболее существенными являются требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке при заключении (изменении) контрактов по использованию стратегических ресурсов Республики Казахстан. Также выдвинуты требования по обеспечению экономической безопасности при выполнении контрактов и контроле за их исполнением, а также при принятии

решений государственным органом о выдаче или отказе в выдаче разрешений на частичную или полную передачу недропользователем права недропользования другому лицу и при выдаче или отказе в выдаче разрешений на отчуждение доли участия (пакета акций) юридическому лицу, обладающему правом недропользования. При этом государственный орган вправе отказать в выдаче разрешения заявителю на совершение сделок, предусмотренных настоящим пунктом, если это может повлечь за собой концентрацию прав на проведение нефтяных операций у одного лица или группы лиц из одной страны. Соблюдение данного условия обязательно и в отношении сделок с аффилированными лицами.

Кроме этого, в случае нахождения стратегического объекта в частной собственности и намерения его собственника продать данный объект, Правительство обладает приоритетным правом покупки стратегического объекта по рыночной стоимости. Порядок использования приоритетного права покупки стратегического объекта определяется Правительством.

Были внесены изменения в функции уполномоченных органов, компетенции местных органов, в части передачи права недропользователя, видов контрактов, поддержки национальных производителей и т. д.

В Казахстане функционирует Комиссия по стратегическим объектам при Правительстве. Рабочим органом Комиссии ранее являлось Министерство экономики и бюджетного планирования, а сейчас Министерство экономического развития и торговли. Существует также Комиссия по концессиям в отношении объектов, относящихся к республиканской собственности. Совет безопасности вправе наложить вето на сделку, если речь идет о национальной безопасности.

В Казахстане происходит создание национальных холдингов, компаний, суверенного фонда, социально-предпринимательских корпораций. Среди них несколько государственных холдингов: Самрук-Казына, Государственный холдинг Казагро, Национальный информационный холдинг Арна Медиа, Национальный научно-технологический холдинг Парасат, Национальный инфокоммуникационный холдинг Зерде, Национальный медицинский холдинг. Их деятельность сосредоточена в определенных стратегических отраслях экономики, каждый из холдингов аккумулирует значительное количество предприятий стратегических отраслей, т. е. государственные холдинги стали важным звеном в осуществлении политики управления стратегическими предприятиями.

4.6. Стратегический сектор в Китае

В 2003 году в Китае была создана Комиссия по наблюдению и управлению государственными активами (State Assets Supervision and Administration Commission – SASAC), которой были переданы и важнейшие стратегические госпредприятия. Комиссии были переданы функции собственника по отношению к важнейшим 196 госпредприятиям, на основе которых должны формироваться 30–50 глобальных компаний будущего Китая. Более мелкие госкомпании находятся в ведении региональных подразделений SASAC.

В государственной собственности в КНР сохраняют некоторые стратегические сферы деятельности (таблица 4.3).

Таблица 4.3 – Стратегические направления сохранения государственной собственности в КНР

Сферы деятельности	Ориентиры действий как собственника
Оборонная промышленность, электрогенерация и распределительные сети, нефтяная и нефтехимическая промышленность, телекоммуникации, угольная промышленность, гражданское авиастроение, кораблестроение	Сохранение полного государственного контроля и наращивание государственных активов в соответствующих отраслях
Машиностроение, автомобилестроение, информационные технологии, строительство, сталелитейная промышленность, химическая промышленность, землеустройство	Обладание контрольным пакетом акций, сохранение государственного акционерного влияния даже при уменьшении гос. доли в собственности
Торговля, инвестиции, медицина, конструкционные материалы, сельское хозяйство, геологоразведка	Сохранение влияния через контроль над ведущими компаниями, сокращение гос. участия в остальных компаниях

В КНР действует режим разграничения привлекаемых иностранных инвестиций, он делится по критериям на поощряемые, ограниченные и запрещенные. Так, 1 декабря 2007 г. был опубликован последний Каталог отраслей, рекомендованных для инвестирования иностранного капитала в китайскую экономику. Согласно этому документу к отраслям и видам деятельности, **ограниченным и запрещенным для иностранных инвестиций** (всего более 35 направлений) относятся:

Сектор недвижимости: ведение деятельности на вторичном рынке недвижимости, маклера недвижимости или брокерской фирмы, стро-

ительство и эксплуатация 5-звездочных гостиниц, отелей, вилл, офисных зданий, театров, коттеджных поселков и международных выставочных центров, строительство гольф-клубов находятся под запретом. Из категории поощряемых иностранных капиталовложений исключено строительство жилья эконом-класса.

В финансовом секторе иностранные инвестиции могут осуществляться только в форме совместных предприятий, причем в некоторых случаях доля иностранного участия в них ограничивается, так например: иностранные компании могут инвестировать во фьючерсные компании, получая право на приобретение 1/3 акций (33 %), при этом контрольным пакетом акций владеет китайская компания. Уменьшились ограничения на инвестиции в страховании: иностранные инвесторы получили право на покупку до 50 % акций страховых компаний КНР. Ограничивается доля иностранного участия в банках, товарных, финансовых и лизинговых компаниях, а также в инвестировании в компании по управлению фондами (доля иностранного капитала не превышает 49 %). Иностранные инвестиции в медицинские учреждения по-прежнему ограничены совместными предприятиями.

Издательское дело, СМИ, маркетинговые и социальные исследования, включая ведение информационных интернет-сайтов, аудиотрансляции посредством интернета, деятельность по предоставлению доступа в интернет были добавлены к запрещенным категориям.

Разведка, добыча, обогащение радиоактивных и редкоземельных руд; плавка и обработка радиоактивных руд; переработка китайских традиционных чайных культур и медицинских препаратов; производство оружия и боеприпасов; производство новых строительных материалов и др.

Новая политика Китая также ограничивает или запрещает инвестиции в уже освоенные виды промышленности (например, игрушки, мебель, обувь, одежда), или в отраслях с высоким использованием ресурсов и энергии (например, стали, алюминия, бумаги, цемента, других базовых отраслях промышленности). В целом, из списка поощряемых видов деятельности были исключены большинство ресурсных и энергоемких производств, а также многие производства, ориентированные на экспорт продукции. Ранее в КНР с этой же целью был принят «Каталог товаров, запрещенных к торговле с внешней переработкой».

По ряду отраслей и видов деятельности иностранные инвестиции могут осуществляться только в форме совместных предприятий,

причем в некоторых случаях доля иностранного участия в них ограничивается. Такие ограничения существуют по 75 позициям, в том числе выращивание зерна, картофеля, хлопка, масличных культур, переработка древесины редких пород добыче полезных ископаемых, включая вольфрам, молибден, золото, олово, сурьма, флюорит, электролиз алюминия, меди, свинца, цинка, серебро, металлы платиновой группы и др. Под действие ограничений попадают также отдельные виды продукции пищевой промышленности, табачной промышленности, выпуск периодических изданий; строительство нефтеперерабатывающих и коксующихся производств; выпуск ряда медикаментов; производство химических волокон, резины, контейнеров, малых и средних подшипников и т. д.

4.7. Стратегический сектор в Кыргызстане

Согласно закону «О стратегических объектах Кыргызской Республики» к стратегическим объектам относятся: 1. Имущество, в том числе военная техника и оборудование, используемое Вооруженными Силами Кыргызской Республики; 2. Здания и помещения, используемые государственными органами Кыргызской Республики; 3. Имущество, используемое гидрометеорологической, экологической, санитарно-эпидемиологической, карантинной службами; 4. Магистральные железнодорожные сети; 5. Магистральные газопроводы; 6. Национальная электрическая сеть; 7. Гидро- и теплоэлектростанции; 8. Распределительные газо-, тепло- и электрические сети; 9. Магистральные линии связи; 10. Национальная телерадиовещательная корпорация; 11. Национальная почтовая сеть; 12. Аэропорты, в том числе международные, а также аэронавигационные устройства системы управления воздушным движением; 13. Автовокзалы, автомобильные дороги общего пользования; 14. Недра, лесной фонд, объекты лесного хозяйства, имеющие статус национальных заповедников, заказников, природных парков, особых биосферных территорий; 15. Объекты водного комплекса и водохозяйственные сооружения, в том числе естественные озера, реки, гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водозаборы и водонасосные станции; 16. Объекты организаций здравоохранения Кыргызской Республики, имеющие статус национальных; 17. Ледники; 18. Предприятия по производству вооружений; 19. Хвостохранилища; 20. Объекты историко-культурного наследия. Также к стратегическим объектам относятся пакеты акций (доли участия, паи) юридических

лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты, а также пакеты акций (доли участия, паи) физических и юридических лиц, которые имеют возможность прямо или косвенно определять решения или оказывать влияние на принимаемые решения юридических лиц, в собственности которых находятся стратегические объекты. Отчуждение стратегических объектов возможно с согласия Правительства. В случае намерения собственника продать стратегический объект Правительство КР обладает преимущественным правом покупки стратегического объекта по рыночной стоимости. Порядок дачи согласия на отчуждение и использования преимущественного права покупки стратегического объекта определяется Правительством.

4.8. Дискуссии о стратегическом секторе в ЕС

В 2018 г. экс-президент Эстонии А. Рюйтель призвал поставить стратегические предприятия под контроль государства, чтобы избежать давления со стороны иностранного капитала. По его мнению для Эстонии стратегические предприятия – это энергетические и морские порты.

В Литве с 1 марта 2018 г. вступил в силу закон о деятельности стратегических предприятий. К стратегическим в Литве относят 8 госпредприятий: энергетическая компания Lietuvosenergia, железная дорога Lietuvosgelezinkeliai, госпочта Lietuvospastas, телерадиоцентр Lietuvosradijosirtelevizijoscentras, операторы нефтетерминалов Klaipėdoscentras, Detonas, Jonavos. В Литве все сделки более 10 % выручки стратегических государственных и частных компаний проверяет специальная правительственная комиссия.

В Латвии обсуждается закон о необходимости получения разрешения у правительства при смене акционеров стратегических предприятий, под которыми понимаются энергетические, связанные с поставками газа и информационные.

В ЕС обсуждается директива о стратегических предприятиях, которые не могут продаваться иностранцам (имеются в виду китайцы).

На возникновение угрозы нестабильного функционирования стратегических объектов влияют следующие факторы:

- 1) передача предприятий в частную собственность;
- 2) превышение сроков эксплуатации объектов, износ оборудования, ограниченность капиталовложений;

- 3) недостаточная прозрачность деятельности стратегических предприятий;
- 4) несостоявшаяся конкуренция;
- 5) низкая эффективность;
- 6) усиление влияния иностранных инвесторов.

Особый статус стратегических предприятий требует выработки особой промышленной политики, которая должна быть направлена на повышение конкурентоспособности стратегических предприятий, в том числе путем их укрупнения в государственные объединения холдингового типа и внедрения современных эффективных систем корпоративного управления, а также выработки долгосрочных стратегий развития адекватных национальным интересам.

4.9. Стратегический сектор в Беларуси

Стратегически значимые отрасли Республики Беларусь — отрасли народного хозяйства, которые имеют важное и особо важное значение для безопасности страны, ее экономики, социально-экономической сферы и развития. К ним, как правило, относится промышленность, сельское хозяйство, военно-промышленный комплекс (ВПК), энергетика и другие. Практически все предприятия отечественного ВПК отнесены к организациям, которые имеют стратегическое значение для экономики Республики Беларусь. В этих отраслях создано большое количество рабочих мест, и создается значительная часть ВВП. Стратегические предприятия работают, как правило, на экспорт. Поэтому любые кризисные явления в стратегически значимых отраслях сказываются на экономической стабильности страны и развитии национальной экономики.

Правовые документы, которые регулируют деятельность стратегически значимых отраслей, предусматривают среднесрочные и долгосрочные меры, которые коррелируют со стратегией и целями развития государства, его приоритетами, политикой.

В Беларуси в перечень стратегических предприятий (постановление Совмина № 964 от 11.11.2003 г.) включено 101 предприятие. Это предприятия «обеспечивающие стратегически значимые отрасли экономики Беларуси или иные важные государственные потребности». В списке крупные предприятия Министерства промышленности и предприятия государственного военно-промышленного комитета. Однако в нем присутствуют и предприятия концерна Белгоспищепром (продовольственная безопасность).

Основные критерии в Беларуси для отнесения предприятия к стратегическим следующие:

- осуществляющие добычу и переработку стратегических полезных ископаемых;
- удельный вес экспорта товаров и услуг которых в суммарном экспорте составляет более 0,5 %;
- удельный вес отдельных видов готовой продукции (услуг) составляет в общем объеме производства более 10 %.

Выводы

Каждое государство имеет в своем арсенале целый набор средств и методов для обеспечения функционирования и развития стратегических объектов, включающее:

1) нормативное регулирование государственного присутствия в стратегических отраслях;

2) нормативное регулирование участия иностранных инвесторов в стратегических отраслях исходя из соображений национальной экономической безопасности;

3) пересмотр контрактов на пользование стратегическими объектами, если инвестиционные обязательства не выполняются;

4) увеличение государственных капиталовложений в стратегические объекты;

5) мониторинг текущего состояния стратегических объектов, в том числе эффективности управления ими;

6) использование административных рычагов с помощью создания уполномоченных органов для недопущения нежелательных слияний и поглощений в стратегических отраслях;

7) список стратегических объектов должен отражать реальную степень защищенности от внешних и внутренних угроз;

8) усиление защиты государственных интересов в стратегических госпредприятиях при преобразовании их в акционерные общества.

Страна не должна уступать привилегию развития стратегических отраслей экономики, а наоборот наращивать свое присутствие в них. В то же время одной из первоочередных задач является построение эффективной системы контроля и мониторинга предприятий с государственным участием с целью повышения их эффективности. Заинтересованность государства в укреплении конкурентных позиций на мировых рынках фактически является его функцией глобального предпринимателя.

Для нейтрализации перечисленных факторов необходимо повышение качества государственного контроля над стратегическими

объектами, обеспечение капитальных вложений, мониторинг деятельности естественных монополий и сдерживание активного развития иностранных компаний в стратегических отраслях экономики.

Анализ тенденций в отношении ограничений на приобретение акций иностранными инвесторами позволяет сделать вывод, что основные ограничения существуют в таких стратегических отраслях, как освоение природных ресурсов, оборонная промышленность, транспорт и инфраструктура, энергетика, телекоммуникации, финансы и средства массовой информации. В большинстве европейских стран ограничения на осуществление сделки по приобретению акций стратегического предприятия существуют в форме требования получить одобрение компетентных государственных органов. При рассмотрении вопроса об одобрении подобной сделки особое внимание уделяется соблюдению национальных интересов страны.

В условиях глобализации экономики, характеризующейся некоторой нестабильностью и стихийностью, функционирование и дальнейшее развитие стратегических объектов должно находиться под пристальным вниманием, контролем и участием государства.

ГЛАВА 5. УПРАВЛЕНИЕ ВОЕННОЙ ЭКОНОМИКОЙ

В каждой стране сектор экономики, производящий вооружение, находится на особом положении. Во-первых, в силу особого режима охраны ноу-хау, как правило, секретного. Во-вторых, в силу особого характера реализации продукции, как правило, это спецзаказ, и особых режимов ценообразования. Цены на вооружение даже при экспорте серийных образцов устанавливает не рынок, а особые договоренности правительств. Поэтому в военном секторе даже частные предприятия развиваются в результате их своеобразного партнерства с государством. В разделе на основе работ [7, 8, 10, 11, 12, 13, 30, 39, 40, 44, 45, 54, 59, 60, 61, 62] кратко систематизированы представления о военном секторе государственной экономики.

5.1. Понятие военная экономика

Уточнение терминов. Военная (оборонная) экономика – отрасль экономики государства, которая обеспечивает оборонный (военный) потенциал государства. Большая советская энциклопедия давала два значения понятию «экономика военная»:

- 1) специфическая часть народного хозяйства, подчиненная в капиталистических странах экономическому обеспечению подготовки и ведения войн, в социалистических – укреплению их обороноспособности;
- 2) отрасль знаний (военно-экономическая наука), изучающая закономерности экономического обеспечения обороны страны и ведения войн.

Современное понимание военной экономики как науки – в следующем определении: наука об управлении ограниченными производственными ресурсами с целью максимального удовлетворения военных потребностей государства. Под военно-экономическим анализом понимают исследование эффективной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности государства, в первую очередь определение затрат на вооружение и военную технику и использование этих оценок в военном строительстве и практической деятельности вооруженных сил и оборонных отраслей промышленности.

Военная экономика включает создание современных отраслей оборонной (военной) промышленности, наращивание их производ-

ственных возможностей, освоение новых военных технологий, строительство сетей защищенной связи и транспортных сетей с учетом обеспечения возможных военных операций.

Близок к термину военная экономика употребляемый в Беларуси термин военно-промышленный комплекс (ВПК), под которым понимают совокупность научно-исследовательских, испытательных организаций и производственных предприятий, выполняющих разработку, производство, хранение, постановку на вооружение, утилизацию вооружений, военной техники, амуниции, боеприпасов для силовых структур, а также на экспорт.

Иногда используют также понятие оборонная промышленность. В России в ней занято около 2 млн. человек работающих на 1353 организации (НИИ, заводы, фабрики), из них 971 предприятие непосредственно относятся к оборонным.

Функционально военная экономика состоит из трех взаимосвязанных секторов:

- 1) производство конечной военной продукции по всему ассортименту товаров военного назначения, используемых вооруженными силами как в мирных условиях, так и в условиях войны: боевая техника и оружие, средства ведения войны;
- 2) производство средств производства для военного производства;
- 3) производство предметов потребления для личного состава вооруженных сил (снаряжение, обмундирование, продукты питания, медикаменты).

Обособление военной экономики обусловлено ее секретностью, связанной с соперничеством стран за качество армий. Вместе с тем эта обособленность относительна — военное производство должно иметь тесные связи со всем народным хозяйством и эффективно использовать экономические ресурсы страны в целом. Ф. Энгельс писал: «Ничто так не зависит от экономических условий, как именно армия и флот».

Вооружение, состав, организация и стратегия зависят прежде всего от достигнутой в данный момент ступени производства и от средств сообщения. Поэтому развитие военной экономики неразрывно связано с общим экономическим потенциалом государства, его возможностями по функционированию в условиях войны. Кроме того, целый ряд гражданских отраслей могут выпускать военную продукцию: обувь, одежду, продовольствие, транспорт и т. д.

Военно-экономический (оборонный) потенциал — это объективные экономические возможности, которые могут быть использованы для решения оборонных задач государства. Создание потенциала увеличивает

нагрузку на бюджет, отвлекает из экономического оборота материальные, финансовые и людские ресурсы. Однако в экстремальных условиях создает возможность быстрой перестройки всей экономики на военные рельсы за счет сведения к минимуму гражданского потребления.

Оборонный потенциал можно определить как совокупность людских, материальных, военных, политических и иных объективно существующих возможностей государства, а также его способность мобилизовать и использовать эти возможности для обеспечения обороноспособности страны, достижения конечных целей войны (обзор других определений в [10, 11, 30, 45]).

Масштабы оборонного потенциала государства определяются количественными и качественными характеристиками его вооруженных сил и производительных сил: людских ресурсов, производственных мощностей, их структуры и территориального размещения, инфраструктуры, обеспеченности природными ресурсами (особенно основными видами сырья и топлива), сельского хозяйства, транспорта и связи, уровня развития науки и техники, размеров национального богатства, запасов золота и иностранной валюты, стратегических резервов различных материальных средств и др. Эти элементы неразрывно связаны между собой, их роль и значение в оборонном потенциале исторически меняются.

Реализованный оборонный потенциал формирует военную мощь страны. От объема выделенных ресурсов и их эффективного использования зависит военная мощь страны. Военную мощь разных стран оценивает рейтинг Global Fire Power (www.globalfirepower.com), согласно последнему за 2017 г. в первую пятерку в мире входят: США, Россия, Китай, Индия, Франция. Страны СНГ занимают места: Узбекистан – 48, Беларусь – 49, Казахстан – 55, Азербайджан – 58, Туркменистан – 86, Армения – 93, Кыргызстан – 108, Таджикистан – 112, Наши соседи: Польша – 19, Украина – 30, Литва – 95, Латвия – 103.

Военный потенциал Беларуси в сравнении с соседями представлен в таблице 5.1.

Польский военный бюджет около 10 млрд. долл. По бюджетным данным военные расходы Беларуси находятся на уровне 1,5 % ВВП, что по мировым меркам 2,5 % немного. Военные расходы Беларуси с 2000 г. росли вместе с ВВП и к 2015 г. достигли приблизительно 1 млрд. долл.⁴ Рост был обусловлен модернизацией военной техники.

⁴ По национальным статданным в 2017 г. они составляли примерно 1 % ВВП, т. е. 1 млрд. руб., или 0,5 млрд. долл.

Таблица 5.1 – Военная мощь Беларуси и соседей

Страна	Действующая армия		Резервисты	Организации с военным уклоном	Танков	Истребителей	Атакующих вертолетов
	общая численность, тыс.	на 1000 человек					
Беларусь	62,0 56,5	7,6	350,0 345,0	110000	515	105	21
Польша	120,0 110,0	2,6	230,0 75,0	250000	1065	100	300
Литва	11,0 16,0 12,0 (НАТО)	2,5	10,0 7,0	14000	0	1	0
Латвия	5,5 9,2 9,0 (НАТО)	2,6	10,0 8,0	3000	0	0	0
Украина	180,0 182,0	2,8	1000,0 1000,0	80000	2449	66	34

Источник: Global Fire Power.

Наиболее вероятным противником Беларуси становится польская армия, которая усиленными темпами увеличивает свой военный потенциал и уже стала одной из крупнейших армий в Европе. Польская армия в пересчете на бригады (у них сохранилась дивизионная система) – 9 танковых и механизированных бригад, 2 воздушно-десантные бригады и одну горно-пехотную. Итого – 12 бригад. Белорусская армия имеет – 9 механизированных бригад, каждый из которых имеет танковый батальон, батальон БМП, малую артиллерию, ЗРК и ПТРК, 2 мобильные бригады, одну мобильную механизированную бригаду и бригаду спецназа. Итого – 13 бригад.

Структурно-тактический перевес подтверждается наличием вооружений, так у поляков имеется 900 (1065) танков, 1400 (2608) БМП и БТР. У нас – 1400 (515) танков и 2100 (2321) БМП и БТР. А это означает, что насыщенность бронетехникой нашей бригады выше, чем у противника. По артиллерии, поляки имеют 3 артиллерийских полка, плюс дивизионную артиллерию, всего 420 (443) САУ и 200 РСЗО. Мы имеем – 3 артиллерийские бригады, одну бригаду реактивной артиллерии и 1 бригаду крылатых ракет, всего 583 САУ, 1300 артиллерийских систем и 100 ПУ крылатых ракет. Преимущество – оче-

видное. Польская армия имеет 100 истребителей и 30 ударно-боевых вертолетов против 20 вертолетов белорусской армии. Белорусская армия имеет асимметричный ответ — 9 зенитно-ракетных бригад, уничтожающих любую воздушную цель от крылатых ракет до стратосферных стелсов. Пять из этих бригад находятся в подчинении сил ПВО, которые также имеют около 80 истребителей и штурмовиков. В целом, белорусская армия имеет то, чего поляки не имеют вообще, например: железнодорожную бригаду, бригаду связи, инженерно-саперную бригаду, которая способна минировать обширные территории дистанционно и быстро.

5.2. Государственное регулирование военной экономики

Специфика военной экономики состоит в том, что она с одной стороны часть экономики государства, которой свойственны рыночные отношения спроса и предложения, а с другой стороны — она обслуживает систему, именуемую военной организацией государства с ее централизацией управления, ответственностью за обеспечение военной безопасности государства.

В западных странах сложился достаточно отлаженный механизм управления военной экономикой в рамках общей системы рыночной экономики. При этом между механизмами гражданской и военной экономики немало общего, но много и отличительных черт, обусловленных характером и назначением военной продукции, особенностями функционирования военного рынка и военного сектора хозяйства. Даже в странах с развитой рыночной экономикой такие чисто рыночные принципы, как свободная конкуренция, эффективность и прибыльность, часто отодвигаются в военной сфере на второй план, чтобы мобилизовать материальные ресурсы для национальной обороны.

Высокий уровень государственного регулирования — одна из отличительных черт военной экономики. Государственное регулирование осуществляется путем широкого использования прямых методов воздействия на управляемые объекты и субъекты для обеспечения выполнения планов военного строительства, регламентации и нормирования деятельности на всех уровнях военно-экономических приготовлений. Административные методы государственного регулирования носят директивный характер и оказывают воздействие на военную экономику путем использования специальных (зачастую секретных) законодательных и нормативных актов.

К административным методам регулирования военной экономики можно отнести: определение военных потребностей, долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное планирование масштабов и структуры военно-экономических приготовлений. В США и ЕС такое планирование строится на основе программно-целевого подхода, который впервые появился в США в начале 60-х годов прошлого века. Его военные применения связываются с именем Р. Макнамары. Программно-целевой подход предполагает четкую последовательность действий и включает определение цели и задач строительства вооруженных сил (этап стратегического планирования); разработку конкретных программ, направленных на достижение поставленных целей (этап программирования); расчет требуемых ресурсов для реализации намеченных программ (этап разработки военного бюджета). Такой подход позволяет лучше увязать стратегические планы и цели военного строительства с выделяемыми государством на достижение этих целей ресурсами.

В XXI веке ключевым вопросом обеспечения военно-экономической безопасности является повышение эффективности военных НИОКР и закупки вооружений и военной техники.

Среди способов регулирования военной экономики следует особо выделить систему военных заказов, обеспечивающую многоплановые и устойчивые связи между государством и поставщиками военной продукции. Посредством установления объема, структуры и географического распределения своих заказов государство — основной покупатель военной продукции — оказывает определяющее влияние на развитие оборонного производства. При заключении контрактов оговариваются не только объем и структура, но и качественные характеристики и сроки поставки военной продукции. Это позволяет государству ставить перед поставщиками оружия и боевой техники свои требования и контролировать их выполнение.

Важнейшую роль играет ценообразование на военную продукцию. Механизм военного ценообразования тесно связан с системой государственных заказов и представляет собой совокупность организационно-управленческих процедур, регулирующих ценовые аспекты взаимоотношений государственных заказчиков и корпораций при подготовке, согласовании, размещении и выполнении военных контрактов. В рамках таких процедур осуществляются выбор формулы цены, стоимостной анализ создаваемой продукции, начисление плановой прибыли, определение размеров вознаграждения в зависимости от достигнутых поставщиками результатов. В воен-

но-закупочной деятельности применяются два основных типа установления контрактной цены: на основе фиксированной цены и на основе возмещения затрат подрядчика, связанных с выполнением заказа.

Военный бюджет. В качестве показателей военной экономики используют объем людских ресурсов занятых в производстве вооружений, стоимостные и натуральные показатели объемов производства вооружений.

Наиболее важный показатель — доля ВВП, расходуемая на поддержание военно-экономического потенциала (некоторые ее обозначают ВЭМ — военно-экономическая мощь): в СССР в 1980-е гг. она достигала 20 %, сегодня в РФ — около 3 %. В войнах XX в. в ряде стран достигала 50 %. Совокупные военные расходы в мире приближаются к 2 трлн. долл. и составляют около 2,5 % мирового ВВП. В США в иные годы, например в 2009 г. военные расходы достигали 5,32 % ВВП, в 2015 г. они снизились до 3,36 %. В ЕС самая большая доля ВВП на военные расходы идет в Греции — 2,46 %, Польше — 2,18 %, Великобритании — 2,07 %, Эстонии — 2,04 % (данные с сайта НАТО за 2015 г.).

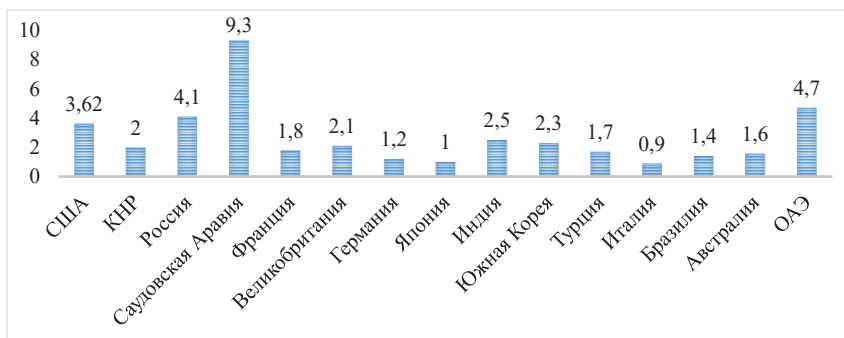


Рисунок 5.1 – Доля военных расходов в ВВП в 2015 г., %

Источник: страны НАТО – официальный сайт НАТО www.nato.int, остальные – www.sipri.org.

Рисунок 5.1 показывает, что мировым лидером по доле ВВП, направляемого на оборону является Саудовская Аравия — около 10 % и ОАЭ — около 5,0 %. Значительная часть этих средств идет на импорт оружия: Саудовская Аравия 2-й в мире импортер после Индии, которая имеет 7 % мирового импорта вооружений, ОАЭ — 4-й в мире

импортер, имеющий 4 % глобального импорта вооружений. Высокие военные расходы не только Саудовской Аравии, ОАЭ, но и в целом стран Ближнего Востока (общий военный бюджет – 111 млрд. долл.) ведет к росту напряженности в регионе, но делает эти страны крупнейшими импортерами вооружений.

В системе государственного финансирования обороны страны или военных приготвлений главную роль играет военный бюджет, под которым понимается централизованный фонд денежных средств, находящийся в непосредственном распоряжении правительства и предназначенный для финансирования подготовки и ведения вооруженной борьбы. В научной литературе, периодических изданиях дается различное толкование термина «военный бюджет». Кроме того, используются и такие схожие, но не тождественные понятия, как «оборонный бюджет», «военные расходы», «расходы на оборону» и т. д.

Военный бюджет стал главным элементом системы государственного финансирования военных приготвлений. На него приходится основная доля всех военных расходов государства.

Используется также термин «общие военные расходы на оборону», которые представляют собой более широкое понятие, нежели «военный бюджет» или «оборонный бюджет». Сюда входят, помимо раздела «Национальная оборона», расходы по ряду других разделов («Мобилизационная подготовка экономики», «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» и т. д.), а также по другим «силовым» ведомствам.

Основным разделом, отражающим прямые расходы государства в сфере обороны, является раздел «Национальная оборона». Он включает в себя несколько подразделов, из которых наиболее крупный – «Строительство и содержание Вооруженных Сил».

Военный бюджет – это главный источник финансирования мероприятий военного характера, в том числе закупки вооружений, проведения НИОКР, строительство военных объектов, содержание личного состава вооруженных сил и др.

Поскольку свыше 97 % расходов по разделу «Национальная оборона» в бюджете России приходится на Министерство обороны, это позволяет говорить о величине, близкой к действительному размеру общей величины военного бюджета. По сути, эти средства и формируют основную долю бюджета МО. Оставшиеся 3 % средств по разделу «Национальная оборона» приходятся на другие федеральные министерства и органы (Минатом России, РОСТО и др.), поэтому

не совсем корректно ставить знак равенства между разделами «национальная оборона» и «военный бюджет».

Крупнейший военный бюджет у США – 537,2 млрд. долл. в 2015 г. Его структура представлена на рисунке 5.2. Одна из главных статей в США – расходы МО США на НИОКР, которые в 2015 г. составили 63.5 млрд. долл., или около 12 % военного бюджета.

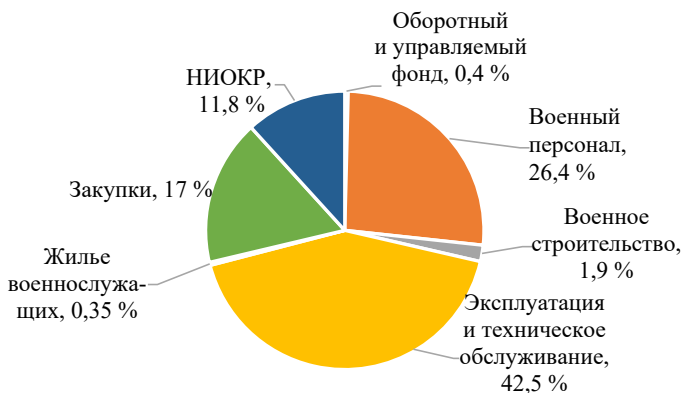


Рисунок 5.2 – Структура военного бюджета США

Источник: [60].

На втором месте в мире по военным расходам Китай – около 200 млрд. долл., чуть больше трети от американского, причем военный бюджет Китая с 2000 г. вырос в 10 раз. Военные эксперты США считают, что реальные военные расходы КНР в 2 раза больше и составляют не менее 213 американских. Это мнение поддерживает Стокгольмский международный институт исследований проблем мира (SIPRI), который считает, что военный бюджет КРН идет в основном на содержание армии, в то время как финансирование НИОКР, перевооружение идут из других бюджетных источников. SIPRI, как и американцы, считает, что реальные военные расходы КНР вдвое больше. Китай, долго согласно завету Дэн Сяопина, оставшийся в тени и скрывавший свои возможности, уже превратился в мощную военную державу, которая влияет на баланс сил в мире. Китай в короткие сроки создал передовой ВПК, ускоренно модернизировал НОАК. Сегодня Китай уже не закупает за рубежом массовое вооружение, а заинтересован в сотрудничестве в производстве новой высокотехнологичной военной продукции. США сегодня чрезвычайно озабочены масштабом и стратегичностью намерений Китая

по военной модернизации и особенно напористостью Китая в космосе и киберпространстве.

Третье место занимает Россия – около 100 млрд. долл. На трех мировых лидеров по военным расходам приходится 55 % всех мировых военных затрат.

Военный бюджет США включает бюджет министерства обороны, военные ядерные программы, а также военные программы других министерств и ведомств. Основным компонентом военного бюджета США (96 %) является бюджет министерства обороны, доля военных ядерных программ составляет 3 %, других военных программ – менее 1 %. Согласно бюджетной заявке Пентагон получил 620, 3 млрд. дол, на реализацию военных ядерных программ запрошено 19,4 млрд. дол, других военных программ – 7,7 млрд. дол

В Европе, особенно в Западной и Центральной, были введены меры жесткой экономии, в том числе и на военные расходы. С 2008 г. примерно 2/3 из стран Европы сократили военные расходы. Некоторые из крупнейших сокращений были в Центральной Европе, где наиболее слабые экономики не выдержали большого дефицита бюджета. Наибольшее падение военных расходов наблюдается в Латвии (на 51 %). В Западной Европе наблюдается падение военных расходов в странах, которые больше всего пострадали от мирового валютно-финансового кризиса. В отдельных странах Европы наблюдается увеличение военных расходов в условиях валютно-финансовой нестабильности. В основном это страны, которые достаточно стойко переживают мировой экономический кризис, а именно: Польша, Великобритания, Франция и Германия.

В перспективе Великобритания и ряд других стран Европы будут производить сокращение вооружений в соответствии со Стратегией национальной обороны. В рамках документа, направленного на сокращение военных расходов, британское министерство обороны должно к 2014–2015 году снизить траты на 8 млрд. фунтов стерлингов. Уменьшение расходов будет обеспечено списанием военной техники, пересмотром действующих контрактов и программ разработки, а также сокращением численности сотрудников министерства обороны и военнослужащих. Аналогичная ситуация ожидает большинство стран и регионов, курс национальных валют которых во время современного валютно-финансового кризиса значительно снизился по отношению к доллару. Следует отметить, что большинство стран Европы могут позволить себе сокращение военных расходов, поскольку часть из них состоит в НАТО.

В Европе находится около трети мирового производства вооружений, занято в нем более 300 тыс. чел. и ежегодный оборот оборонной промышленности составляет примерно 60 млрд. долл. Лидируют по военным затратам Великобритания и Франция – по 55 млрд. долл., Германия – около 40 млрд. долл.

Производство современных вооружений отличает исключительная наукоемкость. Этот сектор тесно связан с гражданской электронной промышленностью, информационно-коммуникационными технологиями, транспортом, био- и нанотехнологиями и выделить исключительно военные затраты на НИОКР трудно. Национальный ВПК развивается особенно динамично если высока эффективность государственного управления экономикой в целом и эффективна национальная инновационная система.

Наряду с мировыми лидерами и старыми странами с развитой военной промышленностью возникли по крайней мере 10 новых государств интенсивно и по современному развивающих оборонную промышленность. Это: Бразилия, Индонезия, Иран, Пакистан, Сингапур, ЮАР, Южная Корея, Индия, Израиль, Турция.

Сам бюджетный процесс, а именно – разработка проекта бюджетов – предполагает упрощенный вариант разработки перспективного финансового плана. В то же время, для разработки и внедрения долгосрочных программ военного строительства и прогнозных оценок, требуется чрезвычайно точный подход – от него зависит будущая военная мощь страны.

Трансформационный кризис в России 1990-х годов сопровождался резким сокращением финансирования военных расходов и ГОЗ. По сравнению с 1990 г. расходы государства на закупку вооружения к 1997 г. снизились в 14 раз. С началом восстановительного роста (1999–2008), совпавшего по времени с резким повышением мировых цен на углеводородное сырье и с перезагрузкой политической системы страны, резко возросло и финансирование военных расходов. За 15 лет (2000–2014 гг.) номинальные расходы федерального бюджета на национальную оборону выросли в 4,89 раза – с 209,4 млрд руб. в 2000 г. до 1024,68 млрд в 2014 г.

При министре обороны С. К. Шойгу бюджетное планирование военных расходов стабилизировалось разброс значений утвержденных и исполненных военных расходов вернулся в интервал 1–1,5 %, но одновременно продолжился рост номинальных расходов бюджета на национальную оборону. По абсолютной величине военных расходов и доле в мировых военных расходах Россия вышла на третье

место в мире (после США и КНР), а по доле военных расходов в ВВП также стала третьей после Саудовской Аравии и ОАЭ (рисунок 5.1), хотя по среднедушевым затратам Россия находится на уровне Южной Кореи и Германии, уступая многим.

Для руководства обеспечением военной безопасности Российской Федерации осуществляет единое стратегическое и оперативное планирование применения Вооруженных Сил и других войск в интересах обороны, программно-целевое планирование военного строительства, предусматривающее разработку долгосрочных (10–15 лет), среднесрочных (4–5 лет) и краткосрочных (1–2 года) программ.

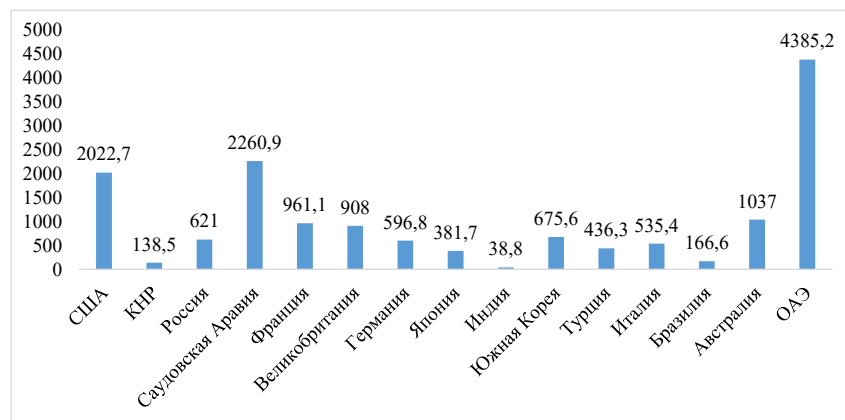


Рисунок 5.3 – Среднедушевой уровень военных расходов в 2015 г., долл

Источник: страны НАТО – официальный сайт НАТО www.nato.int, остальные – www.sipri.org.

Беларусь. Законодательная база военной экономики Беларуси представлена Законом РБ «О вооруженных силах Республики Беларусь», Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2009 г. № 602 «О некоторых вопросах деятельности Государственного военно-промышленного комитета», Законом РБ «О государственной программе вооружения и государственном оборонном заказе», Законом РБ «Об обороне», Военной доктриной Республики Беларусь, Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь. Государственный военно-промышленный комитет Республики Беларусь (далее – Госкомвоенпром) является республиканским органом государственного управления, который проводит в пределах своей компетенции государственную политику, осуществляет регулиро-

вание и управление в областях развития и содержания вооружения, военной и специальной техники, развития оборонного сектора экономики, военно-технического сотрудничества Республики Беларусь с иностранными государствами (далее — военно-техническое сотрудничество), экспортного контроля и навигационной деятельности, а также координирует деятельность в этих областях других республиканских органов государственного управления.

Госкомвоенпром подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, а по отдельным вопросам деятельности в соответствии с законодательными актами — Президенту Республики Беларусь.

Госкомвоенпром в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, другими законами и решениями Президента Республики Беларусь и иными актами законодательства.

В систему Государственного военно-промышленного комитета входит 65 предприятий. Данные предприятия охватывают химическую, радиоэлектронную, IT-сферу, машиностроение и т. д. Основные зарубежные потребители белорусской продукции военного назначения: Азербайджан, Йемен, Судан, Уганда, Китай, Россия, Сирия, Ливия, ОАЭ, Казахстан, Эритрея, Джибути, Кот-д'Ивуар, Нигерия, Куба.

Заказчиком-координатором программ вооружений является Министерство Обороны Республики Беларусь.

5.3. Военный бизнес и управление оборонными предприятиями

Военный бизнес. В странах с рыночной экономикой в выполнении военного заказа участвуют и частные фирмы. Поэтому возник термин военный бизнес, как вид предпринимательской деятельности в военной сфере. Обычно к военному бизнесу не относят международный бизнес, связанный с государственными сделками по продаже иностранным государствам оружия.

Военный бизнес массовый характер принял, по-видимому, впервые в гитлеровской Германии путем сращивания капитала крупных монополий «Герман Геринг верке», «ИГ Фарбиндустри», «Ферейнингтешталверке», военно-промышленных концернов Круппа, Тиссена, Флика и др. В результате в стране решающую роль в управлении военно-экономической деятельностью стало играть военное политическое руководство Германии и владельцы указанных концернов.

В милитаристской Японии был принят Закон о контроле над главными отраслями промышленности, придавший официальный характер соглашениям по распределению долгосрочных военных заказов, квот и их цен.

В современной военной экономике США сочетаются плановые (прогаммно-целевые) и рыночные механизмы управления. Плановые начала реализуются в форме крупных программ разработки и производства военных вооружений и военной техники, которые реализуют, как правило, частные компании. Взаимодействие двух механизмов организуют администраторы по приобретению и администраторы программ. В Министерстве обороны США функционируют 543 аппарата руководителей программ, больше всего в военно-воздушных силах — 285. Примерно такая же схема в управлении совместной военной экономикой стран НАТО.

В последние годы в военной экономике все шире стали применяться новые формы организации хозяйственной деятельности — государственно-частное партнерство (ГЧП). Институт ГЧП как форма долгосрочных договорных отношений возникающих между министерством обороны или его органом в виде военно-промышленного комитета как заказчиком и частнопредпринимательскими структурами для разработки и выпуска новых видов вооружений за собственные средства или при софинансировании государства под будущий военный заказ. Специфика ГЧП в военном секторе в длительности и дороговизне цикла разработки, что требует создания новых особых форм ГЧП. Очевидно, что традиционная обособленность оборонных отраслей должна быть преодолена. Исследования и обсуждение механизмов ГЧП в военной экономике продолжается, особенно это касается венчурных компаний оборонно-промышленного комплекса (ОПК) [44]. Венчурные компании в ОПК США возникли в 90-е годы и позволили существенно сократить государственные расходы на исследования и внедрение инноваций, повысив их эффективность. Фактически в США создана новая отрасль стартап-проектов в высокотехнологичном секторе ОПК. Как правило, компании молодых оборонных инноваторов (On Point Technologies, Veritas Capital Management, Arlington, Capitalpartners, Carlyl Group, In-Q-Tel и др.) группируются вокруг знаменитых университетов Стэнфорда и МИТ и создают технологии, которые станут стратегическим козырем США в XXI веке. Новые военные стартапы концентрируются на проблемах клеточной терапии и геной инженерии в военных (биомедицинских) целях

(программа Living Foundies «Живые фабрики»), социокультурной разведки, новых источников энергии для военнослужащих, новых проводников (полимеры и сверхпроводники), портативных батарей и аккумуляторов.

Управление оборонными предприятиями и создание оборонных холдингов.

Современный тренд в управлении госпредприятиями ВПК – интеграция их в объединения холдингового типа. Сформулируем концепцию формирования холдингов в ВПК.

Специфика отраслей военно-оборонной промышленности определяет специфику объединений холдингового типа для данной отрасли экономики – это, как правило, объединение проектной организации, которая занимается разработкой, с промышленным производством наукоемкой продукции.

Фактически объединение создается для того, чтобы восстанавливать связи между проектными организациями и производителями, которые были разрушены в девяностых годах двадцатого столетия. По такому принципу создавался ряд холдингов в белорусском ВПК, базовым этапом интеграции являлось создание пары «организация-разработчик – организация-производитель». Ранее проектные организации и промышленные производства в ВПК работали отдельно. Разработки проектных организаций во многих случаях финансируются государственным бюджетом и, как правило, не приносят коммерческой отдачи.

Объединение организаций военной промышленности в холдинги будет способствовать созданию замкнутого цикла освоения военных разработок, размещению разработок на существующих промышленных мощностях. Таким образом, разработки будут осваиваться производством и приносить отдачу, а производственные мощности использоваться по своему назначению.

Создание структур холдингового типа в отраслях ВПК, имеющих значение для национальной экономики Республики Беларусь, началось в 2010 году.

Уже в 2011 г. появился успешно работающий на внутреннем и зарубежных рынках холдинг «Геоинформационные системы управления» с управляющей компанией ОАО «АГАТ – системы управления». Данный холдинг продемонстрировал синергию интеграции разработчиков и изготовителей вычислительной техники, АСУ и навигационно-временных систем, включая спутниковые для войск, а также успешность международного сотрудничества.

Холдинговая модель представляет собой процесс управления и координации деятельности дочерних производственных компаний ВПК со стороны управляющей компании, координация, как правило, базируется на тщательно спланированных и выстроенных экономических управленческих процессах.

Формальная консолидация активов в холдинги ВПК создает замкнутый цикл работы, т. е. управляющая организация предлагает управленческое решение, дочерняя компания его реализует.

Предполагалось, что переход к новым организационным структурам даст новые возможности для дальнейшего освоения рынков, сокращения операционных издержек, увеличение объемов прибыли. Переход к структурам холдингового типа так же рассматривался как инструмент повышения финансовой устойчивости компаний, адаптации их работы к внешним условиям и повышения управляемости. Все эти мероприятия рассматривались разработчиками идеи холдинга как элементы системы антикризисного управления субъектами стратегически значимых отраслей ВПК Республики Беларусь.

В функционировании предприятий ВПК существует ряд негативных тенденций, несущих в себе риски развития кризисных явлений:

- отдельные предприятия ВПК постепенно утрачивают свою конкурентоспособность в силу того, что они более не соответствуют технологическому уровню мирового рынка, и возникла острая необходимость обновления технологических цепочек и создания новых производств;
- нормативная база, которая регулирует работу предприятий на наукоемких и активно развивающихся рынках ВПК, не в полной мере соответствует современным реалиям и нуждается в обновлении.
- не выработано единой военной промышленной политики, которая регулировала бы работу предприятий ВПК, в результате предприятия ВПК разобщены и работают в рамках собственных целей и потребностей, не являясь единым производственным комплексом;
- научные разработки ведутся, как правило, не во взаимосвязи с действующим промышленным производством. Это приводит к тому, что промышленные мощности предприятий, ориентированных на выпуск наукоемкой продукции, не загружены в полном объеме;
- на предприятиях ВПК наблюдается отток специалистов, связанных с более низким уровнем заработной платы по сравнению

с активно развивающимися частными наукоемкими компаниями, занимающимися разработками в области высоких технологий, вызванные невысокой загрузкой производственных мощностей и более низкой инновационной активностью по сравнению со смежными аналогичными отраслями и компаниями и за рубежом.

К сожалению, в ряде случаев холдинги ВПК продолжают работать так, как работали до объединения — клиентская база остается той же и не расширяется.

На мировом рынке белорусские холдинги ВПК конкурируют с крупными корпорациями, которые, как правило, создают и производят инновационную военную продукцию и выводят ее на рынок. У них создан замкнутый цикл производства и вывода продукта на рынок, который подразумевает все процедуры — от создания до подписания контракта с конечным потребителем. У крупных военных корпораций большой запас прочности и большой объем ресурсов, что создает дополнительное преимущество в инновационной активности и конкурентов.

В целях обеспечения конкурентоспособности отечественных предприятий ВПК на мировом военном рынке нормативными правовыми актами Беларуси продекларирована антикризисная направленность военной промышленной политики, одним из важных инструментов реализации которой является ее ориентация на создание крупных холдингов замкнутого типа, включающих организации разработчики новых образцов военной техники.

Цель холдингостроения в ВПК Беларуси — обеспечить превентивное противодействие развитию кризисных явлений в финансово-экономической и производственно-технической сферах предприятий ВПК. Первоочередными задачами, реализующими указанную цель холдингостроения в ВПК на краткосрочный и среднесрочный периоды, выступают:

- сохранение предприятий как имущественных комплексов и рабочих мест;
- поддержание среднего по промышленности уровня заработной платы и обеспечение налоговых поступлений в бюджет Республики Беларусь;
- повышение конкурентоспособности за счет создания высокотехнологичных продуктов, с учетом того, что в стране существует необходимая база для проведения прикладных научных исследований.

- создание условий для внедрение инноваций технологий;
- создание условий для разработки и вывода на рынок конкурентоспособных востребованных продуктов;
- сохранение имеющихся и создание новых эффективных рабочих мест, повышение производительности труда.

Выявленные выше недостатки можно устранить за счет единой военно-промышленной политики, которая должна стать системой кратко-, средне- и долгосрочных мер, направленных на преодоление, предотвращение возможных кризисных явлений в ВПК и повышение конкурентоспособности значимых предприятий отрасли.

Военно-промышленная политика провозглашает на данном этапе развития оборонной промышленности нацеленность на модернизацию, разработку и внедрение инноваций с целью поддержания конкурентоспособности и освоения новых рынков. Военно-промышленная политика должна быть ориентирована на использование ряда общеизвестных процедур, таких, как реструктуризация, программы финансового оздоровления, субсидирование, госзаказ, налоговые льготы, инвестиционное планирование, и важнейшей — дальнейшая интеграция в холдинги.

В единую военно-промышленную политику следует включить целый комплекс проблем ВПК:

1) загрузки и экспорта предприятий ВПК (сегодня предприятия ВПК загружены на 40–60 %). Из-за агрессивной конкуренции на внешних рынках сокращается экспорт отдельных производств, в том числе и из-за существования проблем с сервисным обслуживанием потребителей военной продукции;

2) запасов военной продукции. Основным рынком деятельности крупных промышленных предприятий ВПК Беларуси является внутренний рынок и рынок стран СНГ. Но даже на этих сегментах военной продукции коммерческая деятельность ведется недостаточно успешно;

3) внедрения инноваций. Предприятиями ВПК не востребованы разработки, которые созданы отечественными НИИ, раньше входившими в состав производственных объединений.

Сформулируем перечень направлений военно-промышленной политики для холдингов ВПК Беларуси:

- интеграция разработчиков и производителей новой продукции в целях создания замкнутого производственного цикла; с обязательным включением военных НИИ в состав холдингов, что создаст условия для обеспечения полноценного инновационного

взаимодействия с тем, чтобы превратить научные разработки в инновации и освоить промышленное производство;

- создание организационно-экономического механизма, который позволит своевременно выводить с рынка товары или услуги, прошедшие стадию расцвета и находящиеся на завершающих стадиях кривой их жизненного цикла и активно вовлекать на мировые рынки новую продукцию;
- создание организационно-экономического механизма, который позволит своевременно перераспределять ресурсы для обновления наименований продукции или пакета услуг на рынке, сокращая предложения устаревших и наращивая новые;
- введение современного корпоративного управления, что может решить проблемы привлечения квалифицированных кадров;
- развитие маркетинговой сети на перспективных военных рынках в целях сбора и анализа информации.

Одним из направлений решения проблем отечественных промышленных производителей ВПК является, создание управляющих компаний, которые будут определять промышленную и рыночную политику дочерних производителей, на профессиональной основе управлять крупными субъектами рынка.

Совершенствование сложных организационных структур ВПК путем объединения разрозненных организаций в единый холдинг характеризуется усилением эффективности работы субъектов хозяйствования и создает следующие преимущества:

- снижение издержек за счет централизации функций, т. е. облегченного доступа к различного вида ресурсам;
- повышение устойчивости работы к внешним воздействиям, запас прочности и снижение рисков, связанных с воздействием внешней среды;
- усиление возможностей контроля производственной, хозяйственной, коммерческой деятельности и освоения рынка;
- оптимизацию системы поставок и сбыта;
- создание единой информационной базы для реализации инновационной стратегии и концентрации ресурсов;
- объединение ресурсов для реализации единой имиджевой стратегии и защиты интересов;
- объединение исследовательско-проектных организации в единый цикл.

Сформулируем основные возможные недостатки результатов интеграции:

- объединение с неэффективным кризисным предприятием может негативно сказаться на эффективности работы более успешной организации;
- механизм объединения, недостаточно научно и практически разработанный, не понятный исполнителям, может привести к формальному объединению без фактических позитивных перемен в результатах совместной работы участников объединения;
- две разные организационные культуры объединяемых предприятий при слиянии могут привести к конфликтным ситуациям в деловых коммуникациях работников, к недостижению взаимодействия, необходимого для успеха в бизнесе;
- длительный процесс согласования объектов и процедур объединения компаний может негативно сказаться на результатах основной деятельности;
- объединение компаний может потребовать ряд дополнительных затратных процедур, связанных с отстройкой бизнес-процессов и выработкой единых регламентов работы.

Выводы

1. Строительство военной экономики страны требует четкого стратегического обоснования, исходя из современного геостратегического и геополитического положения, потребностей в вооруженных силах, их структуры и задач, прежде всего определения, к ведению каких войн страна должна быть готова с учетом внешнеполитической обстановки, возникновением новых центров влияния и систем безопасности, возможности введения международных санкций, касающихся оборонных предприятий. При формировании стратегического плана вооружений необходимо формировать ее оптимальную номенклатуру на основе прогноза международной ситуации и угроз, технологического форсайта и анализа соотношения «затраты-результат», избегая многотипности систем вооружений.

2. Военно-промышленный комплекс (ВПК) играет важную роль в экономике страны, обеспечивая поставку вооружений как на внутренний, так и на внешний рынок, определяя направления развития наукоемких отраслей промышленности и промышленно-технологический уровень страны, а также ее положение на мировом рынке вооружений. Потенциальные направления укрепления ВПК базируются на совершенствовании:

- инвестиционно-инновационной деятельности в результате приоритетного финансирования, вооружений и военной тех-

ники а также эффективной государственной поддержке военных НИОКР;

- контрактно-конкурсного механизма;
- законодательно-правового обеспечения военно-технической сферы;
- информационно-аналитического обеспечения военно-технической сферы, что связано с рядом проблем, в частности отношением отдельных информационных ресурсов к государственной или коммерческой тайне. Особое внимание следует уделить защите прав на объекты интеллектуальной собственности на вооружения и военную технику.

3. Первостепенное значение имеет структура военного бюджета: достаточность, как правило требует увеличения доли затрат на инвестиции и инновации (военные НИОКР), закупки вооружения и военной техники, строительство военных объектов и ограниченность (уменьшение) удельного веса затрат на содержание Вооруженных сил (затрат на денежное довольствие военнослужащих и заработную плату гражданского персонала, закупки обмундирования, продовольствия, эксплуатация и ремонт вооружения и военной техники и др.). В ведущих странах соотношение между этими двумя группами расходов составляет примерно 50/50 %, в России на содержание армии идет больше 50 %, что снижает затраты на инвестиции в новые виды вооружений. Преодоление технологической отсталости ВПК возможно только за счет перенаправления части средств с закупки импортных вооружений на создание собственных ключевых технологий для обеспечения современного уровня вооруженных сил. Для этого необходимо:

- приоритетное, по сравнению с финансированием закупок вооружений и военной техники выделение средств на НИОКР военного значения;
- организация приоритетной государственной поддержки и финансирования «прорывных» на фоне мирового научно-технического развития или «критических» с точки зрения обороноспособности и безопасности страны областей научно-технических исследований и разработок;
- формирование «ядра» научно-исследовательских и опытно-конструкторских предприятий и организаций оборонного комплекса, особо значимых с точки зрения сохранения и развития его научно-технического потенциала и обеспечения современного мирового уровня и качественного развития ПВН на

перспективу, предоставление им независимо от форм собственности стимулирующих налоговых, экспортно-импортных льгот, кредитных гарантий и т. п.;

- государственная поддержка и снятие ограничений для коммерческой деятельности научных и опытно-конструкторских организаций и предприятий ОПК;
- создание военных венчурных фондов.

4. Происходящая революция в военном деле, появление качественно новых средств вооруженной борьбы предъявляют новые требования к военно-экономическому потенциалу страны, к системе экономического обеспечения военного строительства. Без учета этого обстоятельства невозможна выработка военно-экономической политики и стратегии, эффективное реформирование ВПК, управление основными элементами оборонного потенциала.

5. Создание адекватных рыночной экономике законодательной базы и институционально-управленческого механизма государственного руководства военно-экономической деятельностью, в частности, систем военного финансирования, контрактации, ценообразования на военную продукцию и др. При этом целесообразно повышать прозрачность формирования государственного оборонного заказа, при реальном контроле эффективности военных расходов со стороны правительства и парламента.

6. При создании в ВПК холдингов необходимо сделать акцент не только на построение эффективной корпоративной системы управления материнской и дочерними компаниями, но на создание в холдинге центра, отвечающего за маркетинг и продажи продукции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Последние исследования показывают, что эффективность работы компаний не столько зависит от формы собственности (государственная или частная) сколько от эффективности корпоративного управления и организации конкурентной среды, которая требует равных условий для государственных и частных предприятий и высокой организации антимонопольного процесса. Равные условия пока часто нарушаются, как национальными органами власти, отдающими предпочтение госпредприятиям, так и международным институтам развития, предпочитающими частные предприятия.

2. Эффективное корпоративное управление госпредприятиями требует современной организации госсектора экономики в целом: отделение государственной функции собственника от функции регулятора и постепенный переход через дуальную от отраслевой к централизованной модели управления госсобственностью — главная цель которой приумножение активов государства как за счет дивидендов от собственности, так и за счет роста стоимости госсобственности. Главный элемент такой системы централизованная система мониторинга функционирования госпредприятий их финансовой эффективности и управления рисками.

В дуальной системе управления госсектором необходим рост влияния Комитета по госсобственности при сужении влияния отраслевых органов до инновационно-промышленной политики. Оба органа при участии других собственников и республиканских и местных властей (в зависимости от статуса компании) формируют советы директоров (наблюдательные советы), в которых значительное место принадлежит профессиональным независимым директорам, в число которых обязательно входят представители миноритариев кредитовавшего банка, научно-инновационного сектора. Необходим реестр независимых директоров.

Важнейшая задача на данном этапе — повышение финансовой эффективности госкомпаний и качества инвестиционного процесса, поэтому в советах директоров обязательно должны быть созданы комитеты по финансам и рискам, которые должны контролировать финансовые потоки компаний и назначать главных бухгалтеров.

3. Непременное условие эффективной работы госкомпаний — котировка акций на фондовом рынке страны. Поэтому следует присту-

пить к проведению IPO, по крайней мере, миноритарных пакетов акций государственных акционерных обществ. Биржевые котировки обеспечат публичность госкомпаний и большую прозрачность их работы, а в конечном итоге увеличат стоимость госактивов.

4. Мировой тренд, эффективно продемонстрированный китайскими госкомпаниями, укрупнение госкомпаний и постепенное превращение их в транснациональные компании конкурентные на мировых рынках, причем пока они принадлежат государству это сравнительно легко сделать путем холдингизации с хорошо организованными системами корпоративного управления материнской и дочерними компаниями.

Этот процесс в Беларуси следует ускорить путем создания, например, холдинга сельскохозяйственного машиностроения, минеральных удобрений, металлургии и т. п., причем во всех случаях головные предприятия очевидны.

4. В секторе стратегических предприятий следует оставить только действительно ключевые для национальных интересов предприятия, не подлежащие приватизации с участием иностранных инвесторов, не исключаем, что к ним должны быть отнесены 2–3 финансовых института и, разумеется, большинство предприятий ВПК и инфраструктуры.

5. Один из путей повышения эффективности, в целом успешно развивающегося ВПК, интеграция его предприятий и разработчиков инноваций в гособъединения холдингового типа с эффективной системой корпоративного управления, кадрово формируемой Госкомвоенпромом и Госкомимуществом под контролем Министерства обороны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Автушко-Сикорский, А. Меры, направленные на повышение эффективности управления государственной собственностью / А. Автушко-Сикорский, Е. Бурак, А.Н. Мирошниченко // Исследование. Belarusian Institute for Strategic Studies. – 2016. – № 12. – 63 с.
2. Александрова, А.В. Особенности российских холдингов как объектов корпоративного управления / А.В. Александрова // Проблемы экономики и менеджмента. – № 12. – 2013.
3. Байгузин, А.Р. Организационные изменения стратегических предприятий в процессе модернизации Российской экономики / А.Р. Байгузин, В.И. Долгий // Вестник Саратовского социально-экономического университета. – 2012. – № 4.
4. Балацкий, Е.В. Элементы экономики государственного сектора / Е.В. Балацкий. – М.: Капитал страны, 2013.
5. Балтаев, В.В. Развитие корпоративных методов управления предприятиями промышленности): Автореф. дис. ... канд. экон. наук / В.В. Балтаев. – Саратов, 2007.
6. Банкротство стратегических предприятий [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://dolgnikov.net/банкротство-стратегических-предприятий>. – Дата доступа: 04.03.2018.
7. Барабанов, М.С. Оборонная промышленность и торговля вооружениями КНР / М.С. Барабанов, В.Б. Кашин, К.В. Макиенко; Центр анализа стратегий и технологий ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М., 2013. – 272 с.
8. Бахарев, Г.А. Новая парадигма военной экономики / Г.А. Бахарев // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – 23 (164). – С. 13–16.
9. Ваимерш, Э. Европейские кодексы корпоративного управления и их эффективность / Э. Ваимерш // Cambridge University Press. – 2013. – 64 с.
10. Викулов, С.Ф. Методология оценки оборонного и военно-экономического потенциалов государства / С.Ф. Викулов, Е.Ю. Хрусталева // Приоритеты России. – 2013. – № 29 (218). – С. 2–11.
11. Военный энциклопедический словарь: в 2 т. – М.: БРЭ, 2002. – 1664 с.
12. Воробьев, В.В. Военная экономика / В.В. Воробьев, А.И. Пожаров, С.М. Ермаков. – М.: Воениздат, 2003. – 125 с.

13. Гордиенко, Д. Военно-экономическая безопасность государства / Д. Гордиенко. — М.: Центр стратегических оценок и прогнозов, 2011. — 14 с.

14. Горланов, Г.В. Государственный сектор в рыночной экономике: вопросы теории и современной российской практики: Автореф. дис. ... докт. экон. наук / Г.В. Горланов. — М.: МГУ, 2010. — 24 с.

15. Государственный сектор в развитых капиталистических странах / Сб. обзоров // М.: ИНИОН, 2002. — 160 с.

16. Доклад о мировых инвестициях. 2017. — ООН, 2017. — 60 с.

17. Доклад по корпоративному управлению государственными предприятиями в России. — М.: ОЭСР, 2015. — 70 с.

18. Евтушенков, В.П. Система управленческих технологий // Коммерсантъ Business Guide (Корпоративное управление). — 2008. — № 90. — С. 35

19. Закон Республики Беларусь № 2020-XXII от 09.12.1992 «О хозяйственных обществах».

20. Клинова, М.В. Государственный предпринимательский сектор в странах Европейского сообщества. Экономическая роль и тенденции развития / М.В. Клинова. — М.: Наука, 2008. — 340 с.

21. Ковалев, М.М. Банки развития: новая роль в XXI веке : моногр. / М.М. Ковалев, С.Н. Румас. — Минск : Изд. центр БГУ, 2016. — 151 с.

22. Кодекс корпоративного поведения. Корпоративное управление в России / Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг; под общей ред. И.В. Костинова. — М.: Экономика, 2003.

23. Кодекс корпоративного управления Великобритании // London: FRC. — 2014. — 42 с.

24. Кожевина, О.В. Развитие методологии оценки качества управления организации государственного сектора экономики: проблемы и противоречия / О.В. Кожевина, Е.В. Юрченко, Н.В. Балунова // Экономика региона. — 2015. — № 3. — С.39–52.

25. Кокорева, М.С. Чего мы не знаем о структуре собственности крупнейших компаний США / М.С. Кокорева, А.Н. Степанова, Е.В. Корноухова // Экономическая политика. — 2016. — Т. II. — № 6. — С. 36–59.

26. Кондратьев, В.Б. Государственные компании и банки развития в современной экономике / В.Б. Кондратьев // Глобальная перестройка / под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. — М., 2014. — С. 117–147.

27. Кононкова, Н.П. Государственный сектор в рыночной экономике: вопросы теории и современной российской практики: Авто-

реф. дис. ... докт. экон. наук / Н.П. Кононкова. – М.: МГУ, 2010. – 325 с.

28. Копышев, В.А. Методология формирования государственного сектора экономики в Российской Федерации. Автореф. дис. ... докт. экон. наук / В.А. Копышев. – М.: Ин-т макроэкономических исследований, 2004. – 28 с.

29. Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерных обществ / под. ред. М. Хесселя. – М.: Джон Уайли энд Санз. – 1996. – 41 с.

30. Кузык, Б.Н. Экономика военной сферы / Б.Н. Кузык. – М.: МГФ «Знание», 2006. – 240 с.

31. Лебланк, Р. Совет директоров – взгляд изнутри, принципы формирования, управления, анализ эффективности / Р. Лебланк, Д. Гиллис. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – 267 с.

32. Макаров, В.А. Организация финансового управления холдинговых структур / В.А. Макарова, Д.С. Никитин. – СПб.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013. – 17 с.

33. Мартыненко, Т.В. Стратегические предприятия в системе управления общественной собственностью РФ // Вопросы управления. – 2012. – № 2.

34. Методика оценки деятельности Наблюдательного совета и его комитетов, Председателя, членов Наблюдательного совета и корпоративного секретаря АК «Алроса». – М.: Алроса, 2014. – 27 с.

35. Методические рекомендации по организации работы Совета директоров в акционерном обществе. – М.: Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, 2013. – 39 с.

36. МФК (IFC) Международные и национальные стандарты корпоративного управления (сборник кодексов и принципов) / IFC. – М., 2008. – 247 с.

37. МФК (IFC) Оценка эффективности Совета директоров. Пособие для собственников и должностных лиц компаний / IFC. – 2013. – 74 с.

38. Мюллер Д. Общественный выбор III / Д. Мюллер. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – С. 501–507.

39. НАТО (OTAN). Годовой отчет Генерального секретаря. 2010, ..., 2017 гг. ([/www.nato.int/](http://www.nato.int/)).

40. Новые военно-промышленные державы / под. ред. Р. Пухова. – М.: Центр анализа стратегий и технологий, 2016. – 167 с.

41. Обеспечение эффективности в государственном секторе // Вестник Mc Kinsey. – 2006. – № 13.

42. Оникиенко А.Р. Реформа госсектора в КНР: поиск путей повышения эффективности / А.Р. Оникиенко // *Мировая экономика и международные отношения*. — 2002. — № 6. — С. 96–107.

43. Павлова С.В. Оценка уровня системы корпоративного управления с помощью интегрального индекса / С.В. Павлова // *Современные проблемы науки и образования*. — 2013. — № 2.

44. Панкова, Л.В. Инновационные процессы в военной экономике США: дис. ... докт. экон. наук: 20.01.07. — М.: Ин-т мировой экономики и межд. отношений, 2007. — 387 с.

45. Пожаров, А.И. Военная экономика России: истоки и теория / А.И. Пожаров. — М.: ВФЭУ, 2005. — 448 с.

46. Пособие по корпоративному управлению: в 6 т. // *Международная финансовая корпорация*. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.

47. Принципы корпоративного управления для банков // *Базельский комитет по банковскому надзору. Банк международных расчетов*. Июль 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа https://www.cbr.ru/today/ms/bn/Basel_cgpb.pdf — Дата доступа: 07.03.2018.

48. Рагель, Д.М. Особенности формирования антикризисной политики в холдинговых образованиях / Д.М. Рагель // *Экономика и управление*. — 2011. — № 3. — С. 108–111.

49. Роль корпоративного центра // *Вестник Mc Kensey*. 2003. № 3. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://vestnikmckinsey.ru/organizational-models-and-management-systems/rol-korporativnogo-centra>. — Дата доступа: 07.03.2018.

50. Руководство дочерними компаниями в холдинге через механизмы корпоративного управления // *Акционерное общество*. Сентябрь 2005. — С. 31–35.

51. Руководство по корпоративному управлению государственными предприятиями. — ОЭСР. — 2015.

52. Руководство по партнерству государственного и частного сектора. Азиатский банк развития. — 2010. — 156 с.

53. Смитс, К. Реформирование государственных предприятий в Китае: уроки для Беларуси / К. Смитс — Мн.: ВЕРОС, 2016. — 16 с.

54. Старчак, М.В. Бюджетирование оборонных расходов в европейских странах НАТО / М.В. Старчак // *Право и безопасность*. — 2014. — № 2 (47). — С. 16–23.

55. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Дж. Стиглиц. — М.: Изд-во МГУ «Инфра», 1997. — 720 с.

56. Стратегические объекты экономики Казахстана: состояние, проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим до-

ступа: <http://dolgnikov.net/банкротство-стратегических-предприя/>. – Дата доступа: 14.04.2017.

57. Филатова, А. Корпоративное управление и работа совета директоров в российских компаниях / А. Филатова, К. Кравченко. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 345 с.

58. Ха Цзюнь Ч. Реформы в управлении государственных инвестиций / Ч. Ха Цзюнь // ООН. – 2007. – 69 с.

59. Хитч, Ч. Военная политика в ядерный век / Ч. Хитч, Р Маккен. – М.: Воениздат, 1964.

60. Чайковский, М.М. Сравнение военных потенциалов США, КНР и некоторых стран АТР с точки зрения западных аналитиков / М.М. Чайковский, А.А. Казанцев // Российское государство в системе международных отношений. – 2014. – С. 109–116.

61. Чернов, В.И. Военно-экономический потенциал государства и роль оборонно-промышленного комплекса в его обеспечении / В.И. Чернов // Армия и общество. – 2008. – Вып. 3 – С. 12.

62. Шахуб М. Государственное регулирование военной экономики / М. Шахуб // Журнал Белорусского государственного университета. Экономика. – 2017. – № 2.

63. Шахуб, М. Корпоративное управление государственными предприятиями / М Шахуб // Журнал Белорусского государственного университета. Экономика. – 2018. – № 1.

64. Шахуб, М. Регулирование стратегического сектора экономики / М. Шахуб // Новая экономика. – 2015. – № 1. – С. 279–288.

65. Шахуб, М. Стратегические сектора экономики / М. Шахуб // Вестник ассоциации белорусских банков. – 2016. – № 14. – С. 7–11.

66. Шахуб, М. Управление государственными предприятиями / М. Шахуб // Журнал Белорусского государственного университета. Экономика. – 2017. – № 1. – С. 111–116.

67. Шипилова, А.О. Качество корпоративного управления: коммерческие и исследовательские рейтинги / А.О. Шипилова // Корпоративные финансы. – 2010. – № 2(14). С. 94–102.

68. Шиткина, И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление / И.С. Шиткина. – М.: Wolters Kluwer, 2018. – 584 с.

69. Экспертно-аналитический доклад «Практики корпоративного управления в России: определение границ национальной модели» // М.: ассоциация менеджеров, КПМГ в России и СНГ. – 2011. – 50 с.

70. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 годах и до 2035 года. Аналитический доклад. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. – 54 с.

71. Юшко, К. Практика корпоративного управления в банковских холдингах: актуальные аспекты / К. Юшко // Вестник Ассоциации белорусских банков. – 2018. – № 3. – С.25–28.

72. Юшко, К. Становление института корпоративного секретаря в Республике Беларусь / К. Юшко // Банкаўскі веснік. – 2016. – № 10. – С. 25–31.

73. Юшко, К.Ю. на пути к корпоративному управлению / К.Ю. Юшко // Веснік БДУ. – 2014. – сер. 3. – № 1. – С.40–43.

74. A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers. Ed. by R. University of Chicagopress. – 2015. – 679 p.

75. Bainbridge, S. Governance in Theory and Practice // Oxford University Press. – 2008. – 237 p.

76. Baker, K., Anderson, R. Corporate Governance: A Synthesis of Theory, Research, and Practice. Wiley. – 2010. – 676 p.

77. Basel Committee on Banking Supervision. Guidelines Corporate governance principles for banks. – BIS. – 2015. – 43 p.

78. Boarcherding, T. Comparing the Efficiency of Private and Public Production The Evidence from Five Countries / T. Boarcherding, W. Pommerehne, E. Schneider // Zeitschrift fur National Economie. – 1982. – Bd. 89. – S. 127–156.

79. Boardman, A.E. Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private Mixed and State owned Enterprises / A.E. Boardman, A.R. Vining // Journal of Law and Economics. – 1989. – V. 32. – P. 29.

80. Cadbury, A. Corporate governance and chairmanship: a personal view / A. Cadbury. – London: Oxford University Press, 2002.

81. Corporate Governance of State-Owned Enterprises A Survey of OECD Countries. – 2005. – 232 p.; 2006. – 298 p.

82. Corporate Governance: Relationship of State-Owned Enterprises with other shareholders OECD // CesInfo Dice report. – 2007. – № 3. – P. 28–32.

83. Frederick W. Richard. Challenges in Group Governance: The Governance of Cross-Border Bank Subsidiaries // Foreword by Eddy Wymeersch. IFC Corporate Governance. Knowledge Publication. 2014.

84. Handbook on International Corporate Governance: Country Analysis, Second Edition; ed. by C. Mallin. – Edward Elgor. – 2011. – 480 p.

85. Mattlin, M. The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises / M. Mattlin. – Bank of Finland, BOFIT Discussion Papers 10. – 2007.

86. Price Waterhouse Cooper. State-owned Enterprises: Catalysts for public value creation? – 2015.

87. Sappington, D. Privatization, information and incentives / D. Sappington. J.E. Stiglitz // J. Policy Analysis and Management. – 1987. – V. 6. – № 4.

88. State-Owned Enterprises Catalyst for public value? // PWC. – 2015. – 48 p.

89. World Bank. Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Giverment Ownership // New Yor: Oxford University Press. – 1995.

90. World Bank. Rethinking the Role of the State in Finance // Global Financial Development Report. Washington. – World Bank. – 2013.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Кодекс успешной деятельности Кэдбери⁵

1. Совет директоров

1.1. Совет обязан регулярно проводить заседания, осуществлять полный и эффективный контроль за деятельностью корпорации и надзор за работой менеджмента.

1.2. В органах управления корпорацией должно существовать ясно осознанное и принятое всеми разделение сфер ответственности и полномочий, что обеспечит баланс властных функций, а также не допустит концентрации неограниченной власти в одних руках. В тех компаниях, где функции председателя совет исполняет главный управляющий, важно иметь в составе совета сильный независимый элемент, в состав которого входит признанный всеми авторитетный директор.

1.3. Совет должен включать в свой состав достаточное число независимых директоров, обладающих существенным весом и влиянием на решения совета.

1.4. Совет должен разработать перечень вопросов, относящихся к его компетенции и имеющих целью обеспечение надежного управления компанией и контроля за ее деятельностью.

1.5. Должен быть утвержден определенный порядок, в рамках которого директора работают над выполнением своих задач, привлекая, в случае необходимости, независимых советников-профессионалов за счет компании.

1.6. Все директора должны иметь право на услуги секретариата компании, подотчетного совету, обязанностью которого является обеспечение выполнения установленных процедур, правил и норм. Вопрос о смещении секретаря компании входит в компетенцию совета в целом.

2. Независимые директора

2.1. Независимые директора обязаны формулировать независимое мнение по вопросам стратегии, работы компании, ресурсов, включая ключевые назначения, а также по нормам и правилам, действующим в компании.

⁵ В мае 1991 года Совет по финансовой информации, Лондонская фондовая биржа и профессиональный союз бухгалтерских служащих организовали комитет для рассмотрения финансовых аспектов управления корпорациями в Великобритании. Комитет под председательством А. Кэдбери (Cadbery) дал ряд рекомендаций.

2.2. Большинство должно быть независимо от менеджмента и свободно от каких бы то ни было деловых или иных материальных отношений (исключение составляют вознаграждение их труда и владение акциями), которые могли бы мешать членам высказывать свое независимое мнение. Размер вознаграждения директоров должен устанавливаться в зависимости от объема времени, которое они посвящают работе в компании.

2.3. Независимые директора назначаются на определенный срок, и их повторное назначение не может осуществляться автоматически.

2.4. Назначение независимого директора является результатом официального процесса, причем как само назначение, так и данный процесс входят в компетенцию совета как такового.

3. Исполнительные директора

3.1. Срок контракта, заключенного с исполнительным директором, не должен превышать три года без одобрения акционеров.

3.2. Директора, включая председателя совета и наиболее высокооплачиваемые директора в Великобритании, не должны скрывать данные о своих доходах, включая пенсионные отчисления и опционы на акции. Отдельно необходимо указывать величину заработной платы и выплат в виде поощрения за качество работы, а также основание, по которому производились эти выплаты.

3.3. Вознаграждение, назначаемое исполнительным директорам, является предметом рекомендаций комитета по вознаграждениям, состоящего целиком или в большинстве своем из независимых директоров.

4. Информация и контроль

4.1. Совет обязан давать сбалансированную и ясную оценку положения компании.

4.2. Совет обязан обеспечивать объективные профессиональные отношения компании с аудиторами.

4.3. Совет обязан сформировать комитет по аудиту (ревизионную комиссию), состоящий не менее чем из трех членов, с письменным уставом, в котором ясно должны быть изложены права и обязанности комитета.

4.4. Директора несут ответственность за качество подготовки финансовой документации компании, предлагаемой для анализа аудиторам.

4.5. В своей работе директора должны исходить из того, что их компания – это функционирующий концерн, представляя в случае необходимости нужные подтверждения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (редакция 2015 года)⁶

ВВЕДЕНИЕ

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (Руководящие принципы) представляют собой рекомендации для государств, призванные обеспечить эффективное, прозрачное и ответственное функционирование предприятий с государственным участием. Они являются принятым на международном уровне стандартом того, каким образом государства должны осуществлять функцию государственного собственника, чтобы избежать ошибок, связанных как с пассивным владением имуществом, так и с чрезмерным вмешательством со стороны государства. Руководящие принципы были впервые разработаны в 2005 году в качестве дополнения к *Принципам корпоративного управления ОЭСР*⁷ (Принципы). Они были обновлены в 2015 году, чтобы учесть десятилетний опыт по их применению и отразить новые вопросы, которые возникли в отношении предприятий с государственным участием в национальном и международном контексте.

Государства при выполнении своих обязанностей собственника могут также извлечь пользу из следующих рекомендаций, которые применяются в частном секторе, а именно из *Принципов корпоративного управления G20/ОЭСР*. Руководящие принципы призваны дополнить Принципы, которым они полностью соответствуют. Иные соответствующие документы ОЭСР включают в себя *Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий*. Дополнительные руководства также можно найти и в иных источниках, таких как *Руководство ОЭСР по инвестиционной политике и Инструментарий ОЭСР для оценки воздействия на конкуренцию*. Руководящие принципы

⁶ OECD (2016), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition: (Russian version), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263680-ru>.

⁷ Данные Принципы были переименованы в Принципы корпоративного управления G20/ОЭСР после их пересмотра в 2015 году и их утверждения на встрече министров финансов и глав центральных банков стран «Группы двадцати» (G20), состоявшейся 4–5 сентября 2015 года.

содержат рекомендации для государств, каким образом можно обеспечить наличие ответственности предприятий с государственным участием перед общественностью на том же уровне, что и ответственность публичных компаний перед своими акционерами.

Обновлённые Руководящие принципы были приняты и рассекречены Советом ОЭСР, руководящим органом Организации, в июле 2015 года наряду с Рекомендацией Совета по стимулированию их использования международным сообществом.

БЛАГОДАРНОСТИ

Руководящие принципы были пересмотрены странами-членами ОЭСР совместно с широким кругом партнёров и заинтересованных лиц. Колумбия, Латвия и Российская Федерация принимали участие в пересмотре Руководящих принципов в качестве Партнёров (на равных началах со странами-членами ОЭСР) и способствовали достижению результатов проведённого пересмотра. Группа Всемирного Банка принимала участие в качестве Наблюдателя в Рабочей группе по вопросам государственной собственности и практике приватизации. Аргентина, Бразилия, Китай, Коста-Рика, Казахстан, Литва, Перу, Филиппины, ЮАР и Украина принимали непосредственное участие в обсуждениях Рабочей группы по вопросам пересмотра Руководящих принципов. В ходе пересмотра Руководящих принципов были также организованы обширные консультации вне рамок регулярных заседаний Рабочей группы. Были получены комментарии от государственных органов следующих стран: Кабо-Верде, Эквадора, Египта, Индии, Индонезии, Ирака, Народной демократической республики Лаос, Малайзии, Мавритании, Марокко, Мьянмы, Парагвая, Суринама, Таиланда, Уругвая и Вьетнама.

Свой вклад в процесс пересмотра Руководящих принципов также внесли институциональные партнёры-консультанты ОЭСР, Консультативный комитет по предпринимательству и промышленности (VIAC) и Консультативный комитет профсоюзов (TUAC), а также Институт Аргентины по вопросам управления организациями (IAGO), Азиатский банк развития, Балтийский институт корпоративного управления, Бразильская ассоциация инвесторов рынка капитала, Бразильский институт корпоративных директоров, Бельгийский институт директоров (Guberna), Межамериканский банк развития, Международная сеть корпоративного управления, Латино-Американский банк развития, Малайзийская академия директоров, Институт развития ресурсов Мьянмы – Центр социально-экономического

развития, Институт дипломированных бухгалтеров Мьянмы, Пакистанский институт корпоративного управления, Филиппинский институт дипломированных бухгалтеров, Филиппинский институт корпоративных директоров, Сингапурский институт директоров, Совет федерации Мьянмы Торгово-промышленных палат и Экономическая комиссия ООН для Африки.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Надлежащее управление на предприятиях с государственным участием является жизненно важным для эффективных и открытых рынков как на национальном, так и на международном уровне. Во многих странах предприятия с государственным участием являются основными провайдерами ключевых жилищно-коммунальных услуг, включая коммунально-бытовое обслуживание. Это означает, что их деятельность оказывает влияние на ежедневную жизнь граждан и конкурентоспособность остальной части экономики. Все чаще и чаще предприятия с государственным участием играют важную роль на международных рынках. Обеспечение их функционирования в устойчивой конкурентной и регуляторной среде является принципиальным вопросом для поддержания режима открытой торговли и инвестиций, который является основой экономического роста.

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (Руководящие принципы) представляют собой рекомендации для государств, призванные обеспечить эффективное, прозрачное и ответственное функционирование предприятий с государственным участием. Они являются принятым на международном уровне стандартом того, каким образом государства должны осуществлять функцию государственного собственника, чтобы избежать ошибок, связанных как с пассивным владением имуществом, так и с чрезмерным вмешательством со стороны государства. Руководящие принципы были впервые разработаны в 2005 году в качестве дополнения к Принципам корпоративного управления ОЭСР. Они были обновлены в 2015 году, чтобы учесть десятилетний опыт по их применению и отразить новые вопросы, которые возникли в отношении предприятий с государственным участием в национальном и международном контексте.

В Руководящие принципы были внесены существенные изменения, а их актуальность для политики была значительно повышена. Обновлённый и усовершенствованный документ более чётко предусматривает, каким образом директивные органы должны создавать

государственные учреждения и обеспечивать применение согласованных надлежащих практик. Были разработаны рекомендации, обосновывающие государственное участие в предприятиях, которые помогут принимать решения относительно целесообразности входа государства в частный сектор и применения требований к отчетности. Рекомендации в отношении поддержания однородной конкурентной среды между предприятиями с государственным участием и частными предприятиями содержат указания для предприятий с государственным участием, осуществляющих деятельность на национальном и международном рынках.

Настоящие пересмотренные Руководящие принципы принимаются при критическом стечении обстоятельств. В то время как многие страны испытывают замедление экономического роста и сокращение своих финансовых возможностей, правительства сталкиваются с растущими проблемами, связанными с обеспечением надлежащего функционирования секторов предприятий с государственным участием, и настоящий документ содержит необходимые для них руководства. Во многих экономиках присутствуют крупные сектора предприятий с государственным участием; при этом опыт показывает, что сектор с государственным участием может либо стимулировать, либо затруднять социально-экономическое развитие в зависимости от того, функционирует ли он в соответствии с общепринятыми надлежащими практиками. В то же время ряд стран уделяют все больше внимания иностранным предприятиям с государственным участием, которые осуществляют деятельность на их территории — в том числе в контексте торговых и инвестиционных соглашений — в расчёте на проверку своей коммерческой ориентации и вероятных последствий для условий конкуренции.

Я уверен, что важность Руководящих принципов, как источника информации для государств, продолжит расти. Они содержат мощный инструмент, способствующий более справедливым и конкурентоспособным рынкам, приданию ценностных качеств, росту и развитию, а также усовершенствованию порядка предоставления основных услуг для всех членов общества. В связи с этим я призываю государства, являющиеся членами ОЭСР и её партнёрами, к активному использованию Руководящих принципов.



Анхель Гурриа Генеральный Секретарь ОЭСР

Рекомендация совета в отношении руководящих принципов по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием

8 июля 2015 года

СОВЕТ,

Принимая во внимание Статью 5(b) Конвенции об Организации экономического развития и торговли от 14 декабря 1960 года;

Принимая во внимание Рекомендацию Совета в отношении Принципов корпоративного управления, для которой настоящая Рекомендация устанавливает дополнительные руководства для предприятий с государственным участием;

Принимая во внимание Рекомендацию Совета в отношении Руководящих принципов по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием (далее «Руководящие принципы»), которая заменяется настоящей Рекомендацией;

Принимая во внимание Руководящие принципы для многонациональных предприятий, которые являются неотъемлемой частью Декларации о международных инвестициях и многонациональных предприятиях; Конвенции о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок; Рекомендации Совета о принципах участия частного сектора в инфраструктуре; Рекомендацию Совета о принципах государственного управления в государственночастных партнёрствах; и Рекомендацию Совета о гендерном равенстве в сфере образования, занятости и предпринимательства;

Учитывая пересмотр Руководящих принципов после многолетнего роста внимания со стороны государств, приступивших к реформе своих секторов с государственным участием;

Признавая важную роль предприятий с государственным участием в экономике многих стран и их расширяющееся участие в международных рынках, а также существенные благоприятные последствия надлежащего корпоративного управления на предприятиях с государственным участием;

Признавая, что предприятия с государственным участием сталкиваются с отдельными связанными с управлением проблемами, являющимися следствием того факта, что права собственника осуществляются государственными должностными лицами от имени широкой общественности;

По предложению Комитета по корпоративному управлению:

I. Рекомендует Государствам, являющимся и не являющимся членами и присоединившимся к настоящей Рекомендации (далее «Присоединившиеся государства»), надлежащим образом принимать во внимание Руководящие принципы, изложенные в Приложении к настоящей Рекомендации и являющиеся её неотъемлемой частью, в качестве широко согласованных надлежащих практик при организации свои секторов с государственным участием;

II. Рекомендует Присоединившимся государствам активно способствовать применению Руководящих принципов при создании собственных имущественных практик и определении структуры корпоративного управления для предприятий с государственным участием;

III. Предлагает Генеральному Секретарю распространять настоящую Рекомендацию;

IV. Предлагает Присоединившимся государствам распространять настоящую Рекомендацию;

V. Предлагает неприсоединившимся государствам надлежащим образом принимать во внимание настоящую Рекомендацию и, когда это целесообразно, соблюдать её при условии проверки со стороны Рабочей группы по вопросам государственной собственности и практике приватизации;

VI. Даёт указания Комитету по корпоративному управлению через Рабочую группу по вопросам государственной собственности и практике приватизации провести проверку соблюдения настоящей Рекомендации и сообщить в Совет не позднее пяти лет после её принятия и в зависимости от будущих обстоятельств.

О РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ

Для большинства промышленно развитых стран характерно наличие открытых и конкурентных рынков, в которых прочно укоренилось верховенство закона, а частные предприятия являются преобладающими субъектами экономической деятельности. Однако в некоторых других странах, включая многие страны с развивающейся экономикой, предприятия с государственным участием обеспечивают далеко не маловажную часть ВВП, уровень занятости и рыночной капитализации. Даже в тех странах, где предприятия с государственным участием играют лишь незначительную роль в экономике, они зачастую преобладают в сфере жилищнокоммунального хозяйства и инфраструктурных отраслях, таких как энергетика, транспорт,

связь, а в некоторых случаях также углеводородное сырьё и финансовый сектор, значение которых представляет особую важность для широких слоёв населения и иных сфер торгово-промышленного сектора. Соответственно, надлежащее управление на предприятиях с государственным участием играет важную роль в обеспечении их положительного вклада в повышение экономической эффективности и конкурентоспособности. Опыт показывает, что обусловленное рыночными силами развитие является наиболее эффективной моделью эффективного распределения ресурсов. Ряд стран находится в процессе реформирования порядка организации и управления своими предприятиями с государственным участием и во многих случаях взяли передовые международные практики, как, например, настоящие Руководящие принципы, в качестве отправной точки или даже ориентира. Руководящие принципы нацелены на: (i) профессионализацию государства как собственника; (ii) способствование тому, чтобы предприятия с государственным участием осуществляли свою деятельность с той же степенью эффективности, прозрачности и подотчётности, что и ведущие частные предприятия; и (iii) обеспечение того, чтобы конкуренция между предприятиями с государственным участием и частными предприятиями, когда таковая имеет место, осуществлялась в рамках однородной конкурентной среды. Руководящие принципы не затрагивают вопрос о том, где лучше всего осуществлять определённые виды деятельности — в частном или государственном секторе. Однако если правительство примет решение об отказе от предприятий с государственным участием, то надлежащее корпоративное управление будет важной предпосылкой для экономически эффективной приватизации, повышающей оценку предприятий с государственным участием и тем самым стимулирующей финансовые поступления от процесса приватизации.

В различных странах и отраслях экономики существуют различные обоснования государственного владения предприятиями. Обычно можно сказать, что это объединяет смесь социальных, экономических и стратегических интересов. Примеры включают в себя промышленную политику, региональное развитие, поставку общественного товара, а также существование так называемых «естественных» монополий в тех случаях, когда принято считать, что конкуренция не является оправданной. Однако, на протяжении нескольких последних десятилетий глобализация рынков, технологические изменения и отмена государственного регулирования ранее монополизированных рынков привели во многих странах к изменению и реструктури-

зации сектора с государственным участием. Однако, вовлеченность предприятий с государственным участием в процессе осуществления международной торговли и инвестиций выросла существенно. В то время как предприятия с государственным участием преимущественно участвовали в предоставлении базовой инфраструктуры или выполнении иных публичных функций на своих внутренних рынках, данные предприятия с государственным участием все чаще начинали играть важную роль за пределами своих территорий. Параллельно с этим развитием осуществляется распространение механизмов инвестирования с государственным участием, что усложняет взаимоотношения между правительствами и принадлежащими ему предприятиями. Данные изменения описаны в ряде отчетов ОЭСР, которые послужили вкладом при создании настоящих Руководящих принципов⁸.

Предприятия с государственным участием сталкиваются с некоторыми особыми проблемами в сфере управления. С одной стороны, предприятия с государственным участием могут страдать от неоправданного практического и политически мотивированного вмешательства в вопросы собственности, приводящего к нечёткой сфере компетенции, отсутствию ответственности и потере эффективности в корпоративной деятельности. С другой стороны, отсутствие какого-либо надзора вследствие полностью пассивной или отдалённой собственности государства может ослабить стимулирование предприятий с государственным участием и их персонал к функционированию в наилучших интересах предприятия и широкой общественности, которая является его конечными акционерами, и привести к вероятному своекорыстному поведению корпоративных инсайдеров. Руководство предприятий с государственным участием также можно защитить от двух дисциплинирующих факторов, которые играют важную роль для осуществления контроля за руководством в корпорациях частного сектора, т. е. от возможности корпоративного поглощения и вероятности банкротства. На уровне государства

⁸ «Подотчетность и прозрачность: руководство для государственной собственности», ОЭСР, 2011 год; «Конкурентный нейтралитет: поддержание однородной конкурентной среды между государственным и частным бизнесом», ОЭСР, 2012 год; «Совет директоров предприятий с государственным участием», ОЭСР, 2013 год; «Финансирование предприятий с государственным участием: обзор национальных практик», ОЭСР, 2014 год; и «Управление на предприятиях с государственным участием: критический анализ обоснований государственного владения предприятиями», ОЭСР, 2015 год.

применение коммерческого законодательства и положений против предприятий с государственным участием может создать ненужные сложности вследствие межправительственных трений, возникающих из-за регуляторов, осуществляющих принудительные действия в отношении субъектов, контролируемых правительством. Также возникают дополнительные вопросы по управлению, когда у предприятий с государственным участием существуют двойные цели по осуществлению экономической деятельности и выполнению роли государственной политики.

Если говорить более принципиально, то сложности с корпоративным управлением возникают вследствие того, что ответственность за результаты деятельности предприятий с государственным участием включает в себя сложную цепочку агентов (руководство, совет директоров, субъекты — владельцы активов, министерства, правительство и законодательная власть), без чётких и легко идентифицируемых (или с удалёнными) принципами; у сторон существуют свои собственные им конфликты интересов, которые могут стимулировать принятие решений, основанных на критериях, отличных от наилучших интересов предприятия и широкой общественности, которая является его акционерами. Структурирование этой сложной сети ответственности в целях обеспечения принятия эффективных решений и надлежащего корпоративного управления является сложной задачей и требует полного внимания к тем же трём принципам, которые являются первостепенными для привлекательной инвестиционной среды: прозрачность, оценка и согласованность политики.

Руководящие принципы корпоративного управления для предприятий с государственным участием были впервые разработаны в 2005 году в целях урегулирования этих сложностей. В 2014 году Комитет ОЭСР по корпоративному управлению направил запрос в свою дочернюю Рабочую группу по вопросам государственной собственности и практике приватизации о проверке и пересмотре данного документа в свете почти десятилетнего опыта по его применению. В отчёте была дана критическая оценка изменений в сфере корпоративного управления и механизмов государственной собственности в странах-членах ОЭСР с 2005 года, а также был сделан вывод о том, что национальная реформа, за несколькими исключениями, была проведена в соответствии с Руководящими принципами⁹. На этом

⁹ «Корпоративное управление на государственных предприятиях: изменения и реформы в странах ОЭСР с 2005 года», ОЭСР, 2010.

основании Рабочая группа пришла к выводу, что Руководящие принципы должны продолжать задавать высокую планку для правительств и служить в качестве ориентира для реформ в секторе предприятий с государственным участием.

В рамках выполнения своих обязанностей собственника правительства также извлекают пользу из соблюдения рекомендаций, которые применяются к частному сектору, в особенности от Принципов корпоративного управления ОЭСР (Принципы)¹⁰. Руководящие принципы призваны дополнить Принципы, которым они полностью соответствуют. Другие релевантные правовые документы ОЭСР включают в себя Декларацию ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях, в которой Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий являются неотъемлемой частью. Дополнительные инструкции можно также получить из других источников, таких как Руководство ОЭСР по инвестиционной политике и Инструментарий ОЭСР для оценки воздействия на конкуренцию. Руководящие принципы содержат рекомендации для государств, каким образом можно обеспечить наличие ответственности предприятий с государственным участием перед общественностью на том же уровне, что и ответственность публичных компаний перед своими акционерами.

Остальная часть документа разделена на две основные части. Руководящие принципы, представленные в первой части, охватывают следующие области: I) Обоснование владения государственным имуществом; II) Государство в роли собственника; III) Предприятия с государственным участием на рынке; IV) Соблюдение равенства прав акционеров и иных инвесторов; V) Отношения с заинтересованными лицами и ответственное ведение предпринимательской деятельности; VI) Прозрачность и раскрытие информации; и VII) Обязанности советов директоров предприятий с государственным участием. Каждый из разделов содержит в качестве заголовка один руководящий принцип, который выделен жирным шрифтом и курсивом, за ним по тексту идёт ряд вспомогательных руководств. Во второй части Руководящие принципы дополнены положениями, содержащими комментарии к Руководящим принципам и которые призваны помочь читателям понять их соответствующее обосно-

¹⁰ Данные Принципы были переименованы в Принципы корпоративного управления G20/ОЭСР после их пересмотра в 2015 году и их утверждения на встрече министров финансов и глав центральных банков стран «Группы двадцати» (G20), состоявшейся 4–5 сентября 2015 года.

вание. Комментарии также могут содержать описания тенденций с доминирующим положением и предлагать спектр методов реализации, которые могут оказаться полезными для того, чтобы сделать Руководящие принципы функциональными.

ПРИМЕНЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Руководящие принципы предназначены для тех государственных должностных лиц, в сферу компетенции которых входит реализация функций собственника предприятий, а также содержат полезные предписания для советов директоров и руководства предприятий с государственным участием. В Руководящих принципах содержатся рекомендации относительно осуществления управления на отдельных предприятиях с государственным участием, а также в отношении практики государственной собственности и регуляторно-правовой среды, в которой предприятия с государственным участием осуществляют свою деятельность. Общая сфера действия Руководящих принципов распространяется на предприятия с государственным участием, которые осуществляют свою деятельность как на внутренних, так и на международных рынках.

Следует признать, что универсального инструмента не существует, а различные правовые и административные традиции могут требовать наличия различных механизмов. В связи с этим Руководящие принципы основаны на результатах; это означает, что именно правительства должны решать, каким образом следует достигать рекомендуемых ими результатов. В данном разделе рассматривается ряд вопросов, которые должны быть урегулированы собственниками предприятий, чтобы принять решение о применимости Руководящих принципов.

Определение предприятия с государственным участием. Страны отличаются друг от друга в отношении спектра учреждений, которые они рассматривают в качестве предприятий с государственным участием. Для целей настоящих Руководящих принципов по национальному законодательству любое корпоративное (юридическое) лицо является предприятием, и если в отношении него государство осуществляет право собственности, то предприятие должно рассматриваться в качестве предприятия с государственным участием. Это включает в себя акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и товарищества с ограниченной ответственностью. Более того, предусмотренные законом корпорации, правосубъектность которых определена в специализированном законодательстве,

должны рассматриваться в качестве предприятий с государственным участием, если их цели и виды деятельности, полностью или частично, носят преимущественно экономический характер.

Собственность и контроль. Руководящие принципы применяются к находящимся под контролем государства предприятиям, где государство является конечным бенефициарным собственником мажоритарного пакета голосующих акций либо иным образом осуществляет аналогичный уровень контроля. Примеры аналогичного уровня контроля включают, например, случаи, когда правовые нормы или корпоративные учредительные документы предусматривают осуществление постоянного государственного контроля в отношении предприятия или его совета директоров, если государству принадлежит миноритарный пакет акций предприятия. Некоторые пограничные случаи должны рассматриваться индивидуально. Например, вопрос о равнозначности «золотой акции» контролю будет зависеть от сферы полномочий, которые «золотая акция» предоставляет государству. Также можно считать, что владение государством миноритарным пакетом акций подпадает под сферу действия Руководящих принципов, если корпоративная или акционерная структура оказывает эффективное контролирующее влияние на государство (например, посредством заключения соглашений акционеров). С другой стороны, влияние государства на корпоративные решения, осуществляемое через добросовестное регулирование, не будет, как правило, рассматриваться в качестве осуществления контроля. Предприятия, в которых государству косвенно или через независимых управляющих активами, таких как, например, пенсионные фонды, принадлежит пакет в размере менее 10 % акций, который не предоставляет право контроля и не подразумевает наличие долгосрочного интереса в целевой компании, также не будут рассматриваться в качестве предприятий с государственным участием. Для целей настоящих Руководящих принципов предприятия, которые принадлежат или контролируются правительством в течение ограниченного срока в результате банкротства, ликвидации, опекуновства или конкурсного производства, как правило, не являются предприятиями с государственным участием. Различные способы осуществления государственного контроля также будут вызывать различные вопросы в сфере управления. По тексту Руководящих принципов термин «собственность» понимается как осуществление контроля.

Хозяйственная деятельность. Для целей настоящих Руководящих принципов под хозяйственной деятельностью понимается предложе-

ние товаров или услуг на определённом рынке, которое может, по крайней мере, в принципе, осуществляться частным оператором в целях извлечения прибыли. Структура рынка (например, вне зависимости от того, характеризуется ли она наличием конкуренции, олигополии или монополии) не является решающим фактором для определения того, является ли деятельность хозяйственной. Обязательная плата за использование, взимаемая правительством, обычно не должна рассматриваться в качестве продажи товаров и услуг на рынке. В большинстве своём хозяйственная деятельность осуществляется на рынках, где уже имеет место конкуренция с другими предприятиями, или где конкуренция может иметь место с учётом существующего законодательства и нормативно-правового регулирования.

Цели государственной политики. Для целей настоящего документа целями государственной политики являются те, которые приносят выгоду широкой общественности в рамках самой юрисдикции предприятия с государственным участием. Они выполняются в виде конкретных требований к производительности, возлагаемых на предприятия с государственным участием и/или частные предприятия, а не только в виде обеспечения максимальной прибыли и стоимости акций. Это может включать в себя оказание государственных услуг, например, почтовых услуг, а также и иные обязательства, выполняемые в общественных интересах. Во многих случаях цели государственной политики могли бы быть иным образом достигнуты с помощью государственных учреждений, но они были переданы предприятию с государственным участием в целях эффективности или по иным причинам. Специальные вмешательства со стороны правительств в деятельность предприятий с государственным участием обычно не рассматриваются в качестве целей государственной политики предприятия. Цели государственной политики могут достигаться либо отдельно, либо в совокупности с осуществлением хозяйственной деятельности.

Органы управления предприятий с государственным участием. В некоторых предприятиях с государственным участием существуют двухуровневые органы управления (советы директоров), в которых надзорные и управленческие (исполнительные) функции разделены между различными органами. В других существуют одноуровневые органы управления (советы директоров), которые могут включать или не включать исполнительных (управляющих) директоров. В контексте настоящего документа термин «совет директоров» означает корпоративный орган, наделённый функциями по управлению пред-

приятием и мониторингу за руководством. Многие правительства включают в органы управления (советы директоров) предприятий с государственным участием «независимых членов», но объем и определение независимости существенно варьируется в зависимости от национального правового контекста и кодексов корпоративного управления. Генеральный директор является высшим исполнительным органом предприятия, отвечающим за руководство его деятельностью и реализацию корпоративной стратегии. Генеральный директор подотчетен совету директоров.

Публичные предприятия с государственным участием. Некоторые разделы Руководящих принципов специально ориентированы на «публичные предприятия с государственным участием». Для целей настоящего документа термин «публичные предприятия с государственным участием» означает предприятия с государственным участием, чьи акции обращаются на бирже. В некоторых юрисдикциях предприятия с государственным участием, которые выпустили привилегированные акции, биржевые долговые ценные бумаги и/или аналогичные финансовые инструменты, также могут рассматриваться в качестве публичных.

Собственник имущества. Собственник имущества представляет собой часть государства, который отвечает за функции собственника или осуществление прав собственника в рамках предприятий с государственным участием. Термин «собственник имущества» может означать либо единое ведомство по управлению государственным имуществом, координирующий орган или государственное министерство, отвечающее за осуществление прав собственности в отношении государственного имущества. В Руководящих принципах и Примечаниях термин «собственник имущества» используется без ущерба для выбора модели собственности. Не все лица, присоединившиеся к Руководящим принципам, в обязательном порядке выбрали государственное учреждение, которое играет основную роль собственника, и это не должно затрагивать применение остальных рекомендаций.

Применимость. Руководящие принципы применяются ко всем предприятиям с государственным участием, осуществляющим хозяйственную деятельность, независимо или совместно с достижением целей государственной политики или осуществлением государственных полномочий или государственной функции. Вопрос о том, должны ли иные подразделения правительства следовать Руководящим принципам, частично зависит от степени осуществления ими хозяйственной деятельности. Руководящие принципы, как правило,

не предназначены для применения в отношении всех лиц или видов деятельности, чья основная цель заключается в выполнении функции государственной политики, даже если соответствующие лица созданы в организационно-правовой форме предприятия. В качестве руководящего принципа предусмотрено, что эти лица, отвечающие за функции собственника предприятий, находящихся в собственности на субнациональных уровнях правительства, должны пытаться применить как можно больше рекомендаций из числа тех, которые содержатся в Руководящих принципах.

I: ОБОСНОВАНИЕ ВЛАДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Государство осуществляет права собственности в отношении предприятий с государственным участием в интересах широкой общественности. Государство должно осторожно оценить и раскрыть информацию о целях, которые оправдывают наличие государственного имущества, и предусмотреть в отношении этого процесса регулярные проверки и пересмотры.

- A. Конечной целью государственного участия в предприятиях должна быть максимизация стоимости для общества посредством эффективного распределения ресурсов.
- B. Правительство должно разработать имущественные политики. Политика должна, в частности, определять общее обоснование владения государственным имуществом, роль государства в управлении предприятиями с государственным участием, каким образом государство будет применять свою имущественную политику, и соответствующие роли и обязанности государственных ведомств, участвующих в её применении.
- C. Имущественная политика регулируется соответствующими процедурами политической подотчётности и раскрывается широкой общественности. Правительство должно регулярно пересматривать свою имущественную политику.
- D. Государство должно определить обоснования владения отдельными предприятиями с государственным участием, и такие обоснования подлежат периодическому пересмотру. Любые цели государственной политики, которые должны быть достигнуты отдельными предприятиями с государственным участием или группами предприятий с государственным участием, должны быть чётко санкционированы и раскрыты соответствующими государственными органами.

II: ГОСУДАРСТВО В РОЛИ СОБСТВЕННИКА

Государство должно действовать в качестве информированного и активного собственника, обеспечивая тем самым, чтобы управление предприятиями с государственным участием осуществлялось на основе прозрачности и подотчётности и с высокой степенью профессионализма и эффективности.

- A. Государства должны упрощать и стандартизировать организационно-правовые формы, в которых предприятия с государственным участием осуществляют деятельность. Их операционные практики должны соответствовать общепринятым корпоративным нормам.
- B. Правительство должно обеспечить предприятиям с государственным участием полную операционную независимость для достижения своих определённых целей и воздержаться от вмешательства в управление предприятиями с государственным участием. Правительство, действуя в качестве акционера, не должно допускать повторного непрозрачного определения целей предприятий с государственным участием.
- C. Государство должно позволить советам директоров предприятий с государственным участием осуществлять свои обязанности и уважать их независимость.
- D. Осуществление прав собственности должно быть чётким образом закреплено в рамках государственно администрации. Осуществление прав собственности должно быть централизовано в едином ведомстве по управлению государственным имуществом, или, если это не представляется возможным, эту функцию выполняет координирующий орган. Данный «собственник имущества» должен обладать возможностями и компетенцией для эффективного осуществления своих обязанностей.
- E. Собственник имущества отчитывается перед соответствующими представительными органами и имеет чётко прописанные взаимоотношения с соответствующими государственными органами, включая высшие контрольно-ревизионные органы государства.
- F. Государство должно действовать в качестве информированного и активного собственника и должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждого предприятия. В число его основных обязанностей входят:
 - 1. Присутствовать на общих собраниях акционеров и эффективно осуществлять своё право голоса;
 - 2. Создать чётко структурированный, основанный на оценке заслуг и прозрачный процесс выдвижения кандидатов в совет директо-

ров на предприятиях, где государству принадлежит 100 % акций или мажоритарный пакет акций, и принимать активное участие в выдвижении кандидатов в совет директоров на предприятиях с государственным участием и способствовать диверсификации состава совета директоров;

3. Создать и осуществлять мониторинг за реализацией широких полномочий и целей для предприятий с государственным участием, включая финансовые цели, цели структуры капитала и уровни предприятия рисков;

4. Создать системы отчётности, позволяющие собственнику имущества вести регулярный мониторинг, проверки и оценки результатов деятельности предприятий с государственным участием, а также надзор и мониторинг в отношении соблюдения применимых стандартов корпоративного управления;

5. Разработать политику раскрытия информации предприятиями с государственным участием, которая определяет виды информации, подлежащие публичному раскрытию, надлежащие каналы раскрытия и механизмы, обеспечивающие качество информации;

6. Поддерживать постоянный диалог с внешними аудиторами и органами особого государственного контроля, когда это целесообразно и допускается правовой системой и уровнем государственной собственности;

7. Создать чёткую политику выплаты вознаграждения членам советов предприятий с государственным участием, которая благоприятствует долго- и среднесрочным интересам предприятия и может привлекать и мотивировать квалифицированных специалистов.

III: ПРЕДПРИЯТИЯ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ НА РЫНКЕ

Следуя обоснованию владения государственным имуществом, правовая и регуляторная структура для предприятий с государственным участием должна обеспечить однородную конкурентную среду и справедливую конкуренцию на рынке, когда предприятия с государственным участием осуществляют хозяйственную деятельность.

А. Должно быть чёткое разделение функции по управлению государственным имуществом и иных государственных функций, которые могут повлиять на условия предприятий с государственным участием, в частности, в отношении регулирования рынка.

В. Заинтересованные стороны, включая кредиторов и конкурентов, должны иметь доступ к эффективному возмещению убытков с по-

мощью беспристрастного правового или арбитражного процесса, если стороны посчитают, что их права были нарушены.

- С. В тех случаях, когда предприятия с государственным участием совмещают осуществление хозяйственной деятельности и цели государственной политики, необходимо поддерживать высокие стандарты прозрачности и раскрытия информации о структуре их расходов и выручки, допускающие отнесение к основным сферам деятельности.
- Д. Расходы, относящиеся к целям государственной политики, должны финансироваться государством, а информация о них должна раскрываться.
- Е. В качестве руководящего принципа предусматривается, что предприятия с государственным участием, осуществляющие хозяйственную деятельность, не должны освобождаться от соблюдения общего законодательства, налоговых кодексов и нормативных актов. Законы и нормативные акты не должны ненадлежащим образом проводить различия между предприятиями с государственным участием и их рыночными конкурентами. Организационно-правовая форма предприятий с государственным участием должна позволять кредиторам настаивать на своих требованиях и инициировать процедуры несостоятельности.
- Ф. Хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием должна сталкиваться с последовательными рыночными условиями, касающимися доступа к заёмному и акционерному финансированию. В частности:
 - 1. Отношения предприятий с государственным участием со всеми финансовыми учреждениями, а также нефинансовыми предприятиями с государственным участием должны быть основаны исключительно на коммерческих принципах.
 - 2. В рамках осуществления хозяйственной деятельности предприятия с государственным участием не должны извлекать выгоду из какой-либо косвенной финансовой поддержки, которая предоставляла бы преимущества перед частными конкурентами, как, например, преференциальное финансирование, задолженность по налоговым платежам или преференциальные торговые кредиты от других предприятий с государственным участием. Хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием не должна получать ресурсы (например, энергию, водные ресурсы или земельные участки) по ценам или на условиях, которые более благоприятным по сравнению с теми, которые предлагаются частным конкурентам.

3. Необходимо, чтобы хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием давала такую норму прибыли, которая с учётом операционных условий соответствовала бы норме прибыли, получаемой конкурирующими частными предприятиями.

G. Когда предприятия с государственным участием участвуют в государственных закупках, либо в качестве организатора торгов, либо в качестве поставщика, применяемые процедуры должны быть направлены на поддержание конкуренции, недопущение дискриминации и защиту надлежащих стандартов прозрачности информации.

IV: СОБЛЮДЕНИЕ РАВЕНСТВА ПРАВ АКЦИОНЕРОВ И ИНЫХ ИНВЕСТОРОВ

Когда предприятия с государственным участием являются публичными или иным образом включают в состав собственников негосударственных инвесторов, государство и предприятия должны уважать права всех акционеров и обеспечить соблюдение равенства прав акционеров и равный доступ к корпоративной информации.

A. Государство должно прилагать все усилия для применения Принципов корпоративного управления ОЭСР, когда оно не является единственным собственником предприятий с государственным участием, и всех соответствующих разделов, когда оно является единственным собственником предприятий с государственным участием.

Вопросы защиты прав акционеров включают в себя следующие:

1. Государство и предприятия с государственным участием обязаны обеспечить соблюдение равенства всех акционеров.

2. Предприятия с государственным участием обязаны соблюдать высокий уровень прозрачности, включая в качестве общего правила равное и одновременное раскрытие информации, перед всеми акционерами.

3. Предприятия с государственным участием должны разработать активную политику коммуникации и консультации со всеми акционерами.

4. Необходимо способствовать участию миноритарных акционеров на собраниях акционеров, чтобы они могли принимать участие в фундаментальных корпоративных решениях, таких как избрание членов совета директоров.

5. Сделки между государством и предприятиями с государственным участием, а также между самими предприятиями с государственным участием должны осуществляться на последовательных рыночных условиях.

- В. Все публичные и (где это практически осуществимо) непубличные предприятия с государственным участием должны соблюдать национальные кодексы корпоративного управления.
- С. Если предприятия с государственным участием обязаны следовать целям государственной политики, то надлежащая информация о них должна быть всегда доступна для негосударственных акционеров.
- Д. Предприятия с государственным участием принимают участие в совместных проектах, таких как совместные предприятия и государственно-частные партнёрства, договаривающаяся сторона должна обеспечить, чтобы договорные права были защищены, а споры были урегулированы своевременно и объективно.

V: ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ И ОТВЕТСТВЕННОЕ ВЕДЕНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Политика управления государственным имуществом должна полностью признавать обязанность предприятий с государственным участием перед заинтересованными лицами и требовать, чтобы предприятия с государственным участием отчитывались о своих отношениях с заинтересованными лицами. Она должна прояснять любые ожидания государства в отношении ответственного делового поведения со стороны предприятий с государственным участием.

- А. Правительства, собственники имущества и сами предприятия с государственным участием должны признавать и уважать права заинтересованных лиц, предусмотренные в законодательстве или во взаимных соглашениях.
- В. Публичные или крупные предприятия с государственным участием должны отчитываться об отношениях с заинтересованными лицами, включая соответствующие подходящие случаи, касающиеся трудовой сферы, кредиторов и затронутых сообществ.
- С. Советы директоров предприятий с государственным участием должны разрабатывать, применять, осуществлять мониторинг и коммуникацию программ или мер по обеспечению внутреннего контроля, этики и соблюдения нормативно-правового регулирования, включая те, которые способствуют предотвращению мошенничества и коррупции. Они должны быть основаны на нормативных актах страны, соответствовать международным обязательствам и применяться к предприятиям с государственным участием и его дочерним обществам.

Предприятия с государственным участием обязаны соблюдать высокие стандарты ответственного делового поведения. Ожидания, которые были утверждены государством, подлежат общественному раскрытию, а механизмы по применению ожиданий должны быть четко сформулированы.

Д. Предприятия с государственным участием не должны использоваться в качестве источника финансирования политической деятельности. Предприятия с государственным участием сами по себе не должны делать взносы на поддержку политических кампаний.

VI: ПРОЗРАЧНОСТЬ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Предприятия с государственным участием должны соблюдать высокие стандарты прозрачности информации и подпадают под те же высокие стандарты ведения бухгалтерского учёта, раскрытия информации, соблюдения нормативно-правового регулирования и аудита в качестве публичных компаний.

А. Предприятия с государственным участием должны сообщать существенную финансовую и нефинансовую информацию о предприятии в соответствии с высококачественными международно признанными стандартами раскрытия корпоративной информации, и включая сферы особого внимания для государства как собственника и для общественности. Это включает в себя, в частности, деятельность предприятия с государственным участием, которая осуществляется в общественных интересах. С учётом возможностей и размера предприятия примеры такой информации могут включать в себя следующее:

1. Чёткое заявление для общественности относительно целей предприятия и их реализации (для предприятий, полностью принадлежащих государству, это будет включать в себя любые полномочия, выработанные собственником государственного имущества);

2. Финансовые и операционные результаты предприятия, включая в соответствующих случаях информацию о затратах и планы финансирования целей государственной политики;

3. Информацию о структуре управления, собственности и голосования на предприятии, включая содержание любого кодекса или политики корпоративного управления и описание процесса их применения;

4. Информацию о вознаграждении членов совета директоров и ключевых должностных лиц;

5. Информацию о квалификации членов совета директоров, процедуре отбора кандидатов, включая политику о диверсифика-

ции состава совета директоров, занимаемых должностях в советах директоров других компаний, а также о том, рассматривает ли их совет директоров предприятия с государственным участием в качестве независимых директоров;

6. Информацию о любых существенных прогнозируемых факторах риска и мерах, которые были предприняты для управления такими рисками;

7. Информацию о любой финансовой помощи, включая гарантии, полученные от государства, и обязательства от лица предприятия с государственным участием, включая договорные обязательства, вытекающие из государственно-частных партнёрств;

8. Информацию о любых крупных сделках с государством и иными аффилированными лицами;

9. Информацию о любых релевантных вопросах, касающихся сотрудников и иных заинтересованных лиц.

В. Годовая финансовая отчётность предприятий с государственным участием должна проходить независимый внешний аудит, основанный на стандартах высокого качества. Реализация отдельных процедур осуществления государственного контроля не заменяет собой проведение независимого внешнего аудита.

С. Собственник имущества должен разработать последовательную отчётность предприятий с государственным участием и ежегодно публиковать сводный отчёт по предприятиям с государственным участием. Надлежащая практика требует использования сетевых коммуникаций в целях стимулирования доступа со стороны широкой общественности.

VII: ОБЯЗАННОСТИ СОВЕТОВ ДИРЕКТОРОВ ПРЕДПРИЯТИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

Советы директоров предприятий с государственным участием должны обладать необходимой властью, полномочиями и объективностью для выполнения своих функций стратегического руководства и контроля за деятельностью менеджмента. Они должны действовать добросовестно и нести ответственность за свои действия.

А. Советы директоров предприятий с государственным участием должны получить чёткие полномочия и взять на себя полную ответственность за результаты деятельности предприятия. Роль советов директоров на предприятиях с государственным участием должна быть чётко закреплена в законодательстве, желательно в законе о компаниях. Совет директоров должен

нести полную ответственность перед собственниками, действовать в интересах предприятия и соблюдать равенство прав всех акционеров.

- V. Советы директоров предприятий с государственным участием должны эффективно осуществлять свои функции по разработке стратегии и осуществлению надзора за менеджментом в соответствии с широкими полномочиями и целями, установленными государством. Они должны иметь право назначать и освобождать от должности генерального директора. Они должны определить уровень вознаграждения для руководителей, который соответствует долгосрочным интересам предприятия.
- C. Советы директоров предприятий с государственным участием должны быть сформированы таким образом, чтобы они могли выносить объективные и независимые решения. Все члены советов директоров, включая любых государственных должностных лиц, должны быть назначены с учётом их квалификации и должны нести соответствующую юридическую ответственность.
- D. Независимые члены советов директоров, где это применимо, не должны иметь какую-либо материальную заинтересованность или какие-либо взаимоотношения с предприятием, его менеджментом, иными крупными акционерами и собственником имущества, которые могли бы поставить под угрозу вынесение ими объективного суждения.
- E. Необходимо использовать механизмы, предназначенные для недопущения конфликтов интересов, которые не позволяют совету директоров объективным образом осуществлять свои обязанности, и ограничивающие политическое вмешательство в процесс работы совета директоров.
- F. Председатель совета директоров должен взять на себя ответственность за эффективное проведение заседаний совета директоров и, при необходимости, с другими членами совета директоров действовать в качестве связующего звена для коммуникаций с собственником государственного имущества. Надлежащая практика требует, чтобы председатель совета директоров не являлся бы одновременно генеральным директором предприятия.
- G. Если предусмотрено представительство интересов работников в совете директоров, то необходимо разработать механизмы, которые бы гарантировали эффективное осуществление такого представительства и содействовали повышению квалификации совета директоров, его информированности и независимости.

- Н. Советы директоров предприятий с государственным участием должны рассмотреть вопрос о создании специализированных комитетов, состоящих из независимых и квалифицированных членов, в целях его полной поддержки при выполнении им своих функций, в частности, касающихся вопросов аудита, управления рисками и вознаграждения. Создание специализированных комитетов должно повысить эффективность заседаний советов директоров и не должно приуменьшать ответственность всего совета директоров.
- И. Советы директоров предприятий с государственным участием должны проводить под надзором Председателя ежегодную, надлежащим образом структурированную оценку результатов своей деятельности и эффективности.
- Ж. Предприятия с государственным участием должны разработать эффективные процедуры внутреннего аудита и создать функцию внутреннего аудита, которая бы контролировалась и отчитывалась непосредственно перед советом директоров и ревизионной комиссией или иным аналогичным корпоративным органом.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ I: ОБОСНОВАНИЕ ВЛАДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Государство осуществляет права собственности в отношении предприятий с государственным участием в интересах широкой общественности. Государство должно осторожно оценить и раскрыть информацию о целях, которые оправдывают наличие государственного имущества, и предусмотреть в отношении этого процесса регулярные проверки и пересмотры.

Члены общественности, чьё государство осуществляет права собственности, являются конечными собственниками предприятий с государственным участием. Это подразумевает, что лица, которые осуществляют права собственности в отношении предприятий с государственным участием, несут обязанности перед общественностью, которые отличаются от фидуциарных обязанностей совета директоров перед акционерами, и должны действовать в качестве доверенных лиц в интересах общественности. Высокие стандарты прозрачности и подотчётности должны позволить общественности убедить себя в том, что государство осуществляет свои полномочия в наилучших интересах общественности.

В странах-членах ОЭСР обоснование для создания или поддержания принадлежащего государству права собственности обычно включает один или несколько из следующих пунктов: (1) поставку товаров или услуг для государственных нужд, когда нахождение предприятия в собственности государства представляется более эффективным или надёжным по сравнению с наймом частных операторов для выполнения аналогичной работы; (2) деятельность естественных монополий, где регулирование рынка представляется нецелесообразным или неэффективным; и (3) поддержку более широких экономических и стратегических целей в национальных интересах, таких как сохранение определённых отраслей в национальной собственности или поддержка убыточных компаний, являющихся системно важными¹¹.

А. Конечной целью государственного участия в предприятиях должна быть максимизация стоимости для общества посредством эффективного распределения ресурсов.

Роли, которые распределены между предприятиями с государственным участием, и обоснования, лежащие в основе прав собственности на предприятия с государственным участием, кардинально отличаются друг от друга в зависимости от страны. Однако, надлежащая практика требует, чтобы правительства рассмотрели вопрос и высказали мнение о том, каким образом любое предприятие должно увеличивать стоимость для членов общественности, являющихся его конечными собственниками, с помощью эффективного распределения ресурсов. В целях принятия информированного решения о создании или сохранении предприятия в собственности государства правительство должно рассмотреть вопрос о том, можно ли достичь более эффективного распределения ресурсов в интересах общественности с помощью альтернативной структуры собственности или налогообложения.

Когда ожидается, что предприятия с государственным участием будут оказывать государственные услуги, то автоматически возникает ряд вопросов, связанных с эффективностью. Обслуживание общественности происходит наилучшим образом, когда оказание услуг осуществляется эффективным и прозрачным образом, и когда альтернативное использование тех же финансовых ресурсов не могло привести к более высокому качеству услуг. Такие вопросы должны помочь директивным органам при выборе варианта с использова-

¹¹ «Управление на предприятиях с государственным участием: пересмотр обоснований владения государственной собственностью», ОЭСР, 2015 год.

нием предприятий с государственным участием в качестве средств достижения целей государственной политики. Когда предприятия с государственным участием осуществляют конкурентную хозяйственную деятельность, то они наилучшим образом оказывают услуги общественности посредством максимизации долгосрочной стоимости и генерирования надлежащего потока выручки для национального казначейства.

В. Правительство должно разработать имущественные политики.

Политика должна, в частности, определять общее обоснование владения государственным имуществом, роль государства в управлении предприятиями с государственным участием, каким образом государство будет применять свою имущественную политику, и соответствующие роли и обязанности государственных ведомств, участвующих в её применении.

Множественные и противоречивые обоснования владения государственным имуществом могут привести либо к очень пассивному выполнению функций собственника, либо наоборот к излишнему вмешательству государства в вопросы или решения, которые должны быть оставлены на усмотрение предприятия и его органов управления. Для того, чтобы государство чётко позиционировало бы себя в качестве собственника, оно должно пояснить и расставить приоритеты в отношении обоснований владения государственным имуществом посредством разработки чёткой и подробной политики в сфере прав собственности. Это даст предприятиям с государственным участием, рынку и широкой общественности определённый уровень предсказуемости и чёткое понимание общих целей государства как собственника.

В идеальной ситуации политика в сфере прав собственности должна принять форму краткого, подписываемого на высоком уровне политического документа, в котором обрисованы общие обоснования владения предприятием с государственным участием. В качестве надлежащей практики можно рассмотреть вопрос о включении в цели политики в сфере прав собственности таких целей, как создание стоимости, оказание государственных услуг, или стратегических целей, таких как сохранение определённых сфер экономики в национальной собственности. Роль государства заключается в принятии решений об обосновании владения государственным имуществом, но вне зависимости от этих обоснований они должны быть чётко доведены до сведения общественности, а также до всех подразделений правительства, осуществляющих права собственности или иным

образом участвовавших в реализации политики государства в сфере прав собственности.

Также политика в сфере прав собственности должна включать более подробную информацию о способе осуществления прав собственности через государственную администрацию, включая полномочия и основные функции собственника имущества, а также роли и обязанности всех государственных ведомств, осуществляющих права государственного собственника имущества. Также следует упомянуть и синтезировать основные компоненты любых политик, законов и нормативных актов, применимых к предприятиям с государственным участием, а также любых дополнительных руководств об осуществлении государством прав собственности. В соответствующих случаях государство также должно включать информацию о своих планах и политиках в отношении приватизации предприятий с государственным участием. Важно обеспечить высокий уровень прозрачности, чтобы не допустить установление преференциального режима и тем самым максимизировать доходы.

С. Имущественная политика регулируется соответствующими процедурами политической подотчётности и раскрывается широкой общественности. Правительство должно регулярно пересматривать свою имущественную политику.

В рамках разработки и обновления имущественной политики государства правительства должны надлежащим образом использовать институт общественных слушаний. Механизмы и сфера общественных слушаний варьируются в зависимости от страны, но они должны включать в себя уведомление и истребование мнения широкой общественности или её представителей. Также они должны повсеместно проводить консультации с представителями частного сектора, включая инвесторов и провайдеров услуг на рынке, а также представителей профсоюзов. Эффективное и своевременное использование общественных слушаний может играть важную роль в стимулировании принятия имущественной политики участниками рынка и ключевыми заинтересованными лицами. Разработка имущественной политики может также включать в себя проведение консультаций со всеми соответствующими государственными ведомствами, например, соответствующими законодательными или парламентскими комитетами, государственным ревизионным учреждением, а также соответствующими министерствами и директивными органами.

Имущественная политика должна находиться в общественном доступе и широко распространяться среди соответствующих ми-

нистерств, ведомств, советов директоров предприятий с государственным участием, менеджмента и законодательной власти. Политическое обязательство также может быть усилено за счёт доверия к надлежащим механизмам ответственности, таких как регулярное законодательное одобрение.

Государство должно стремиться быть последовательным в контексте своей имущественной политики и стараться не изменять слишком часто общие обоснования наличия государственной собственности. Однако обоснования и цели могут развиваться с течением времени, в этом случае имущественная политика должна быть скорректирована соответствующим образом. В зависимости от национальной специфики лучше всего включить проверки собственности предприятий с государственным участием в рамках государственного бюджетного процесса, среднесрочных финансовых планов или в соответствии с электоральным циклом.

Д. Государство должно определить обоснования владения отдельными предприятиями с государственным участием, и такие обоснования подлежат периодическому пересмотру. Любые цели государственной политики, которые должны быть достигнуты отдельными предприятиями с государственным участием или группами предприятий с государственным участием, должны быть чётко санкционированы и раскрыты соответствующими государственными органами.

Обоснование владения отдельными предприятиями — или, в зависимости от обстоятельств, типами предприятий — может варьироваться. Например, иногда отдельные группы предприятий находятся во владении государства вследствие выполнения ими важных функций государственной политики, а другие группы предприятий, которые, в основном, занимаются хозяйственной деятельностью, остаются во владении государства по стратегическим причинам или потому что они осуществляют деятельность в сфере естественных монополий. Естественными монополиями являются сектора экономики, в которых осуществление производства одной фирмой является наиболее эффективным. В этих случаях государство может посчитать, что наиболее рентабельным будет прямое владение такими предприятиями по сравнению с регулированием монополий, находящихся в частном владении. Иногда, чтобы прояснить соответствующие обоснования наличия предприятия в государственной собственности, следует классифицировать эти предприятия с государственным участием по отдельным категориям и определить применимые обоснования соответственно. Все участники в цепочке агентов, участвующих

в управлении предприятиями с государственным участием, должны быть уведомлены о принятии на себя государством обязательства по соблюдению настоящих Руководящих принципов.

Иногда предполагается, что предприятия с государственным участием будут выполнять особые обязанности и обязательства для социально-общественных целей. В некоторых странах это включает в себя регулирование цен, по которым предприятия с государственным участием должны продавать свои товары и услуги. Эти особые обязанности и обязательства должны быть чётко прописаны и обоснованы в законах и нормативных актах. Они также могут быть закреплены в корпоративных учредительных документах. Рынок и общественность должны быть явно уведомлены о характере и объёме этих обязательств, а также об их общем влиянии на ресурсы и экономические результаты деятельности предприятий с государственным участием.

Страны также различаются и по государственным органам, которые уполномочены уведомлять предприятия с государственным участием об их особых обязательствах. В некоторых случаях такие полномочия предоставлены только правительству. В других случаях законодательный орган может предусматривать такие обязательства в рамках законотворческого процесса. В последнем случае важно обеспечить создание надлежащих механизмов для консультаций между законодательными органами и государственными органами, осуществляющими права собственника в отношении предприятий с государственным участием, чтобы обеспечить надлежащую координацию и не допустить нарушения независимости собственника имущества.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ II: ГОСУДАРСТВО В РОЛИ СОБСТВЕННИКА

Государство должно действовать в качестве информированного и активного собственника, обеспечивая тем самым, чтобы управление предприятиями с государственным участием осуществлялось на основе прозрачности и подотчётности и с высокой степенью профессионализма и эффективности.

Для выполнения своих функций собственника государство должно использовать стандарты управления в частном и государственном секторах, а именно Принципы корпоративного управления ОЭСР, которые также применяются к предприятиям с государственным участием. Также существуют особые аспекты управления на пред-

приятиях с государственным участием, которые либо заслуживают внимания, либо должны быть более подробно задокументированы, чтобы помогать членам советов директоров и менеджменту предприятий с государственным участием и ведомству по управлению государственным имуществом в эффективном выполнении своих соответствующих ролей.

А. Государства должны упрощать и стандартизировать организационно-правовые формы, в которых предприятия с государственным участием осуществляют деятельность. Их операционные практики должны соответствовать общепринятым корпоративным нормам.

Предприятия с государственным участием могут существовать в организационно-правовых формах, которые отличаются от других компаний. Это может являться отражением конкретных целей или социальных вопросов, а также особой защиты, предоставляемой определённым заинтересованным лицам. В частности, это касается работников, чьё вознаграждение может быть зафиксировано директивными актами / органами, и которые извлекают выгоду из отдельных пенсионных прав и получают защиту от сокращения численности сотрудников или штата, эквивалентную той, которая предоставляется государственным служащим. В ряде случаев предприятия с государственным участием также в значительной степени защищены от процедур несостоятельности или банкротства благодаря их особому правовому статусу.

Когда такое происходит, ряд других элементов Руководящих принципов зачастую не применялись надлежащим образом. Например, предприятия с государственным участием могут отличаться от частных обществ с ограниченной ответственностью по следующим критериям: (i) соответствующие полномочия и права совета директоров, менеджмента и министерств; (ii) состав и структура этих советов директоров; (iii) в какой степени они предоставляют другим заинтересованным лицам, а именно работникам, право получения консультаций или право принятия решений; (iv) требования к раскрытию информации; и (v) в каком объёме на них распространяются процедуры несостоятельности и банкротства. Организационно-правовая форма предприятия с государственным участием зачастую также включает в себя строгое определение деятельности соответствующего предприятия с государственным участием, не допуская диверсификацию или расширения сферы его деятельности в новых секторах экономики и/или за пределами своей страны. Такие ограничения призваны предотвратить ненадлежащее использование государственных средств,

остановить чрезмерно амбициозные стратегии роста и не допустить экспорт чувствительных технологий предприятиями с государственным участием. Необходимо предпринять меры по обеспечению того, чтобы такие правовые ограничения не препятствовали необходимой независимости совета директоров при выполнении им своих обязанностей.

При стандартизации организационно-правовой формы предприятий с государственным участием государства должны в максимально возможной степени основываться на нормах корпоративного права, которые в равной степени применимы и к компаниям, находящимся в частной собственности, и не создавать специальных организационно-правовых форм и не предоставлять предприятиям с государственным участием привилегированный статус или особую защиту, когда это не является абсолютно необходимым для достижения целей государственной политики, поставленных перед предприятием. Стандартизация организационно-правовой формы предприятий с государственным участием способствует прозрачности и осуществлению надзора посредством бенчмаркинга. Стандартизация должна, в частности, быть нацелена на предприятия с государственным участием, осуществляющие хозяйственную деятельность. Она должна быть сфокусирована на том, чтобы эти средства и инструменты были обычно доступными для частных владельцев, а также для государства как собственника. В связи с этим стандартизация должна главным образом касаться роли и полномочий органов управления на предприятии, а также обязательств по прозрачности и раскрытию информации.

В. Правительство должно обеспечить предприятиям с государственным участием полную операционную независимость для достижения своих определённых целей и воздержаться от вмешательства в управление предприятиями с государственным участием. Правительство, действуя в качестве акционера, не должно допускать повторного непрозрачного определения целей предприятий с государственным участием.

Основными средствами для активного и информированного осуществления государством прав собственности являются четкая и последовательная имущественная политика, установление широких полномочий и целей для предприятий с государственным участием, структурированный процесс выдвижения кандидатов в члены совета директоров и эффективное осуществление установленных прав собственности. Широкие полномочия и цели государства для

предприятий с государственным участием подлежат пересмотру исключительно в тех случаях, когда имело место существенное изменение миссии. В то время как иногда может возникать необходимость в пересмотре и последующей корректировке целей предприятия с государственным участием, государству следует воздерживаться от слишком частых изменений и обеспечить прозрачность соответствующих процедур.

Это не подразумевает, что государство не должно выступать в качестве активного собственника. Это означает, что полномочия собственника имущества по даче указаний предприятию с государственным участием или его совету директоров должны быть ограничены и сводиться к стратегическим вопросам и целям государственной политики. Государство не должно принимать участие в принятии операционных решений, например, давать указания по найму персонала на предприятии с государственным участием. Государство должно публично раскрывать информацию, указывая на сферы и типы решений, в отношении которых собственник имущества уполномочен давать указания.

С. Государство должно позволить советам директоров предприятий с государственным участием осуществлять свои обязанности и уважать их независимость.

При выдвижении кандидатов в члены совета директоров и их избрании собственник имущества должен быть сфокусирован на потребности совета директоров предприятия с государственным участием в выполнении своих обязанностей профессиональным и независимым образом. Важно, чтобы при осуществлении своих обязанностей отдельные члены совета директоров не выступали бы в качестве представителей групп заинтересованных лиц. Принцип независимости требует, чтобы все члены совета директоров осуществляли свои обязанности объективным образом в отношении всех акционеров.

Когда государство является контролирующим собственником, оно находится в уникальном статусе, позволяющем ему выдвигать кандидатов в члены совета директоров и избирать их без согласия других акционеров. Данное законное право сопряжено с высокой степенью ответственности, связанной с определением, выдвижением и избранием членов совета директоров. В рамках данного процесса и с целью минимизации возможных конфликтов интересов собственник имущества должен постараться не избирать избыточное число членов совета директоров от государственной администрации. В осо-

бенности это касается предприятий с государственным участием, осуществляющих хозяйственную деятельность, где ограничение членства в совете директоров для представителей собственника имущества или иных государственных должностных лиц, может помочь повысить профессионализм, не допустить излишнего вмешательства со стороны государства в процесс руководства предприятием с государственным участием, а также может помочь ограничить ответственность государства за решения, которые были приняты советом директоров предприятия с государственным участием.

Сотрудники собственника имущества или профессионалы из других департаментов администрации должны быть избраны в совет директоров предприятия с государственным участием лишь том случае, если они соответствуют необходимому уровню компетенции для всех членов совета директоров, и если они не действуют в качестве посредника, передающего политическое влияние, которое выходит за пределы роли собственника. У них должны быть такие же обязанности и обязательства, как и у других членов совета директоров; они должны действовать в интересах предприятия с государственным участием и всех его акционеров. Необходимо внимательно оценить условия дисквалификации и случаи конфликтов интересов и дать указания в отношении рассмотрения и разрешения таких случаев и ситуаций. У соответствующих профессионалов не должно быть чрезмерно присущих или предполагаемых конфликтов интересов. В частности, это подразумевает, что они не должны принимать участие в принятии директивных решений, касающихся того же предприятия с государственным участием, и у них не должно быть конкретных обязанностей или ограничений, которые бы могли воспрепятствовать им при осуществлении действий в интересах предприятия. В более общем смысле, совету директоров необходимо сообщать обо всех потенциальных конфликтах интересов, касающихся любого члена совета директоров, который затем соответственно должен раскрыть такую информацию вместе с информацией о способе управления предприятием.

Необходимо разъяснить соответствующие виды личной и государственной ответственности, когда государственные должностные лица работают в совете директоров на предприятии с государственным участием. Соответствующие государственные должностные лица также обязаны раскрывать информацию о любой частной ответственности, которая у них есть на предприятии с государственным участием и соблюдать соответствующие нормы об инсайдерской

торговле. Собственник имущества может разработать руководства или кодексы этики для своих членов и других государственных должностных лиц, выступающих в качестве членов советов директоров предприятий с государственным участием. Такие руководства или кодексы этики должны указывать, каким образом следует обращаться с информацией, передаваемой от этих членов советов директоров государству. Направление в отношении более обширных целей политики должно быть направлено через собственника имущества и заявлено в качестве целей предприятия, а не навязано напрямую через участие в совете директоров.

Д. Осуществление прав собственности должно быть чётким образом закреплено в рамках государственной администрации. Осуществление прав собственности должно быть централизовано в едином ведомстве по управлению государственным имуществом, или, если это не представляется возможным, эту функцию выполняет координирующий орган. Данный «собственник имущества» должен обладать возможностями и компетенцией для эффективного осуществления своих обязанностей.

Для функции собственности в рамках государственной администрации необходимо чётко определить, закреплена ли эта функция в центральном министерстве, например, министерстве финансов или экономики, в отдельном административном ведомстве или министерстве, отвечающем за определённый сектор экономики.

В целях чёткой идентификации функции собственности эта функция может быть централизована в составе единого ведомства, которое является независимым или находится в ведении одного министра. Данный подход помогает разъяснить имущественную политику и её ориентацию, а также помогает обеспечить её более последовательное применение. Централизация функции собственности также предусматривает усиление и объединение соответствующих полномочий посредством создания «пула» экспертов по таким ключевым вопросам, как финансовая отчётность или выдвижение кандидатов в члены совета директоров. Таким образом, централизация может являться основной силой в разработке объединённой отчётности по государственной собственности. Наконец, централизация также является эффективным способом чёткого разделения функции собственности и иных потенциально конфликтующих видов деятельности, осуществляемых государством, в частности, регулирование рынка и промышленная политика, как описано в Руководящих принципах (п. А гл. III).

Собственник имущества должен обладать необходимым потенциалом и полномочиями в целях эффективного выполнения своих обязанностей, а также руководствоваться формальными нормативными актами и процедурами, соответствующими тем, которые применяются к компаниям, в которых это лицо осуществляет имущественные права государства.

Если функция собственности не централизована, минимальное требование заключается в создании среди различных участвующих административных департаментов сильного координационного ведомства. Оно поможет обеспечить, чтобы каждое предприятие с государственным участием обладало чёткими полномочиями и получало последовательную коммуникацию в отношении стратегических указаний или требований к отчётности. Координационное ведомство должно гармонизировать и координировать действия и политики, предпринимаемые различными департаментами имущества в различных министерствах, и помочь обеспечить, чтобы решения в отношении имущества предприятия принимались на общегосударственном уровне. Координационное ведомство также должно отвечать за выработку общей имущественной политики, разработку отдельных руководств и сводных практик между различными министерствами. Создание координационного ведомства также может помочь централизовать отдельные ключевые функции, чтобы использовать отдельные виды экспертизы и обеспечить независимость от отдельных отраслевых министерств. Например, координационному ведомству может быть полезно выполнять функцию по выдвижению кандидатов в члены совета директоров.

Е. Собственник имущества отчитывается перед соответствующими представительными органами и имеет чётко прописанные взаимоотношения с соответствующими государственными органами, включая высшие контрольно-ревизионные органы государства.

Взаимоотношения между собственником имущества и государственными органами должны быть чётко урегулированы. Ряд государственных органов, министерств или администраций может выполнять различные роли по сравнению с теми же предприятиями с государственным участием. Чтобы повысить уровень общественного доверия к тому, как государство управляет имуществом предприятий с государственным участием, важно, чтобы эти различные роли были чётко идентифицированы и разъяснены для широкой общественности. Например, собственник имущества должен поддерживать сотрудничество и постоянный диалог с высшими

контрольно-ревизионными органами государства, отвечающими за проведение аудита предприятий с государственным участием. Оно должно поддерживать работу контрольно-ревизионного органа государства и предпринимать надлежащие меры по итогам проведённых аудиторских проверок.

Собственник имущества должен нести чёткую ответственность за то, как он осуществляет управление государственным имуществом. Он должен быть подотчётен прямо или косвенно органам, представляющим интересы широкой общественности, например, законодательным органам. Его подотчётность законодательным органами должна быть чётко определена, так же как и подотчётность самих предприятий с государственным участием, которая не должна быть размыта в силу отношений опосредованной отчётности.

Подотчётность должна быть шире, чем просто обеспечение невмешательства функции собственности в прерогативы законодательного органа в отношении бюджетной политики. Собственник имущества должен отчитываться о результатах своей деятельности по осуществлению государством прав собственности и достижения целей, поставленных государством в этой области. Он должен предоставить обществу и её представителям количественную и надёжную информацию о том, каким образом осуществляется управление предприятиями с государственным участием в интересах их собственников. В случае проведения парламентских слушаний вопросы защиты конфиденциальности информации могут быть урегулированы с помощью специальных процедур, таких как конфиденциальные или закрытые слушания. Полезность диалога общепризнана, при этом форма, частота и содержание этого диалога могут варьироваться в зависимости от конституционного законодательства и различий в традициях и роли парламента.

Требования подотчётности не должны чрезмерно ограничивать независимость собственника имущества в выполнении им своих обязанностей. Например, случаи, когда собственнику имущества необходимо получить предполагаемое одобрение парламента, должны быть ограничены и касаться существенных изменений, вносимых в общую имущественную политику, существенных изменений, касающихся размера государственного сектора и крупных сделок (внесение или изъятие капиталовложений). В более общем смысле, собственник имущества должен обладать определённой степенью гибкости по сравнению с его ответственным министерством, где применимо, в отношении самоорганизации и принятия решений

в отношении процедур и процессов. Собственник имущества также может пользоваться определённой степенью бюджетной независимости, которая может позволить ему быть гибким в вопросах найма, вознаграждения и сохранения опытных кадров, например, с помощью срочных контрактов или откомандирования сотрудников из частного сектора.

Г. Государство должно действовать в качестве информированного и активного собственника и должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждого предприятия.

Во избежание неправомерного политического вмешательства или недостаточного надзора вследствие пассивного владения государственным имуществом, что приводит к негативным показателям деятельности, важно, чтобы собственник имущества был сфокусирован на эффективном осуществлении прав собственности. Государство, выступая в качестве собственника, обычно должно вести себя как любой крупный акционер, когда оно может оказывать существенное влияние на предприятие и быть информированным и активным акционером, когда ему принадлежит миноритарный пакет акций. Государство должно осуществлять свои права в целях защиты своей собственности и оптимизации её стоимости.

Основные акционерные права включают в себя следующие: (i) участие и голосование на общих собраниях акционеров; (ii) получение соответствующей и достаточной информации о корпорации на своевременной и регулярной основе; (iii) избрание и смещение с должности членов совета директоров; (iv) утверждение сделок исключительного характера; и (v) голосование по вопросам распределения дивидендов и ликвидации предприятия. Собственник имущества должен осуществлять эти права исчерпывающе и тщательно, поскольку это позволит ему оказывать на предприятия с государственным участием необходимое влияние без ущерба осуществляемому на них повседневному управлению. Эффективность и надёжность управления и надзора на предприятии с государственным участием будет во многом зависеть от способности собственника имущества осуществлять информированное использование своих прав акционера и эффективное выполнение свои функций собственника предприятия с государственным участием.

Собственнику имущества потребуются уникальные компетенции и эксперты с правовыми, финансовыми, экономическими и управленческими навыками и опытом в выполнении фидуциарных обя-

занностей. Эти профессионалы также должны чётко осознавать свои роли и обязанности государственных служащих в отношении предприятий с государственным участием. Помимо этого, собственник имущества должен обладать соответствующей компетенцией в том, что касается особых обязательств подчинённых ему предприятий с государственным участием по выполнению ими требований, предъявляемых к выполнению публичных функций. Собственник имущества также должен иметь возможность прибегать к внешнему консультированию и передавать на субподряд некоторые из своих функций собственности в целях наилучшего осуществления прав по управлению государственным имуществом. Он может, например, воспользоваться специалистами для проведения оценки, активного мониторинга или голосования по доверенности от своего имени, когда это необходимо и уместно. В этом отношении полезным может оказаться использование краткосрочных контрактов и откомандирование персонала.

В число его основных обязанностей входят:

1. Присутствовать на общих собраниях акционеров и эффективно осуществлять своё право голоса.

Государство как собственник должно выполнять свою фидуциарную обязанность, осуществляя для этого принадлежащее ему право голоса или, в крайнем случае, объясняя, почему оно этим правом не воспользовалось. Государство не должно оказываться в ситуации, когда оно не отреагировало на предложения, представленные на рассмотрение общих собраний акционеров предприятий с государственным участием.

Важно создать надлежащие процедуры для обеспечения представительства государства на общих собраниях акционеров. Это достигается с помощью чёткой идентификации собственника имущества как владельца пакета акций, принадлежащих государству.

Для того, чтобы государство могло выразить свою точку зрения по вопросам, представленным на утверждение на общих собраниях акционеров, также необходимо, чтобы собственник имущества обеспечил себе возможность выразить информированную точку зрения по этим вопросам и донести её до совета директоров предприятия с государственным участием через общее собрание акционеров.

2. Создать чётко структурированный, основанный на оценке заслуг и прозрачный процесс выдвижения кандидатов в совет директоров на предприятиях, где государству принадлежит 100 % акций или мажоритарный пакет акций, и принимать активное участие в выдвижении

кандидатов в совет директоров на предприятиях с государственным участием и способствовать диверсификации состава совета директоров.

Собственник имущества должен обеспечить, чтобы на предприятиях с государственным участием существовали эффективные и профессионально функционирующие советы директоров, обладающих необходимым сочетанием компетенций для выполнения своих обязанностей. Для этого потребуются создание структурированного процесса выдвижения кандидатов в члены совета директоров и выполнение активной роли в этом процессе. Эту задачу можно упростить, если собственник имущества будет единственным органом, обладающим полномочиями по организации участия государства в процессе выдвижения кандидатов в члены совета директоров.

Выдвижение кандидатов в члены совета директоров предприятия с государственным участием должно быть прозрачным, чётко структурированным и основываться на оценке различных необходимых навыков, компетенций и опыта. Требования к компетенции и опыту должны основываться на оценке действующего совета директоров и потребностей, вытекающих из долгосрочной стратегии предприятия. Такая оценка также должна принимать во внимание роль, которую играет представительство работников предприятия в совете директоров, когда этого требует закон или взаимные соглашения. Выдвижение кандидатов в совет директоров на основе таких исчерпывающих требований и оценки компетенций приведёт, скорее всего, к формированию более профессиональных, подотчётных и ориентированных на бизнес советов директоров.

Советы директоров предприятий с государственным участием также должны иметь возможность давать рекомендации собственнику имущества в отношении одобренных профилей совета директоров, требований к навыкам и оценке отдельных членов совета директоров. Создание комитетов по номинациям может быть полезным и помочь в поиске хороших кандидатов, а также в дальнейшем структурировании процесса номинаций кандидатов. В некоторых странах также хорошей практикой считается создание передовой практики по созданию специализированной комиссии или «общественного совета» для контроля за выдвижениями кандидатов в члены совета директоров на предприятиях с государственным участием. Даже несмотря на то, что такие комиссии или общественные советы имеют только рекомендательные полномочия, на практике они могут оказывать существенное влияние на усиление независимости и повешение профессионализма советов директоров предприятий с государственным

участием. Информация о предложенных кандидатурах в члены советов директоров должна быть раскрыта заранее, до проведения общего собрания акционеров с указанием достаточного объёма сведений о профессиональных заслугах и опыте соответствующих кандидатов.

Собственнику имущества также было бы целесообразно вести базу данных квалифицированных кандидатов, создаваемую на основе открытого конкурсного процесса. Другим способом повышения качества процесса подбора является использование услуг профессиональных агентств по подбору персонала или международных рекламных объявлений. Такая практика позволит расширить пул квалифицированных кандидатов в члены советов директоров предприятий с государственным участием, в частности за счёт опытных кадров из частного сектора и международных специалистов. Этот процесс также будет способствовать повышению диверсификации состава совета директоров, в том числе и по гендерному признаку.

Собственник имущества также должен принять во внимание Рекомендации ОЭСР по вопросам гендерного равенства в области образования, занятости и предпринимательства. ОЭСР рекомендует государствам принять меры, такие как добровольные цели, требования к раскрытию информации и частные инициативы, которые повышают гендерную диверсификацию в советах директоров и высшем руководстве публичных компаний и учитывают затраты и выгоды других подходов, таких как квоты при проведении заседаний. В случаях, когда предприятия с государственным участием выполняют публичные функции, также применяются рекомендации в отношении гендерного равенства в государственном секторе. В соответствии с указанными рекомендациями государственные органы должны предпринять меры, в том числе направленные на введение механизмов по усовершенствованию гендерного баланса на руководящих должностях в государственном секторе, такие требования к раскрытию информации, определение целей или квот для женщин на высших руководящих должностях.

3. Создать и осуществлять мониторинг за реализацией широких полномочий и целей для предприятий с государственным участием, включая финансовые цели, цели структуры капитала и уровни неприятия рисков.

Как упоминалось выше, государство, являясь активным собственником, должно определить и сообщить о широких полномочиях и целях для предприятий, полностью принадлежащих государству. В случаях, когда государство не является единственным собственником предприятия, то оно обычно не в состоянии формально «санкцио-

нирывать» выполнение отдельных целей, а скорее должно сообщать о своих ожиданиях через стандартные каналы, являясь существенным акционером.

Полномочия предприятия с государственным участием закреплены в кратких документах, в которых содержится краткий обзор долгосрочных основных целей в соответствии с закреплённым обоснованием наличия государственного участия в капитале предприятия. Полномочия обычно описывают преобладающие виды деятельности предприятия с государственным участием и дают некоторые указания в отношении его экономических целей и, в определённых случаях, целей государственной политики. Например, государство может определить полномочия государственного оператора почтовых услуг следующим образом: «Осуществлять управление национальной почтовой службой на основе самофинансирования и поддерживать универсальные услуги по доступным тарифам в целях обеспечения потребностей населения страны». Чётко сформулированные полномочия помогают обеспечить надлежащий уровень подотчётности на предприятии и могут помочь ограничить непредсказуемые изменения в отношении деятельности предприятия с государственным участием, как, например, возлагаемые государством единовременные специальные обязательства, которые могут угрожать коммерческой жизнеспособности предприятия с государственным участием. Они также формируют структуру, помогающую государству определить и осуществлять впоследствии контроль за выполнением более срочных целей и задач со стороны предприятия с государственным участием.

В дополнение к определению широких полномочий предприятий с государственным участием собственник имущества также должен сообщить более конкретные финансовые, операционные и нефинансовые цели деятельности предприятий с государственным участием и осуществлять регулярный контроль за их выполнением. Это поможет избежать ситуации, когда предприятия с государственным участием получают излишнюю независимость при установлении собственных целей или определении характера и объёма своих обязательств по выполнению публичных функций. Цели могут включать в себя недопущение искажений рынка и достижение прибыльности, выраженное в форме конкретных целей, таких как коэффициент окупаемости капиталовложений, дивидендная политика и руководства по оценке соответствия структуры капитала. Установление целей может включать компромиссы, например, между стоимостью акций,

долгосрочным инвестиционным потенциалом, обязательствами по выполнению публичных функций и даже гарантией занятости. В связи с этим государство должно идти дальше определения основных целей в качестве собственника; оно также должно сформулировать свои приоритеты и разъяснить, каким образом должны быть разрешены наследственные компромиссы. В рамках этого государство не должно вмешиваться в операционные вопросы, уважая тем самым независимость совета директоров.

4. Создать системы отчётности, позволяющие собственнику имущества вести регулярный мониторинг, проверки и оценки результатов деятельности предприятий с государственным участием, а также надзор и мониторинг в отношении соблюдения применимых стандартов корпоративного управления.

Для того, чтобы собственник имущества мог принимать информированные решения по ключевым корпоративным вопросам, ему необходимо обеспечить своевременное получение всей необходимой и актуальной информации. Собственник имущества также должен заручиться средствами, с помощью которых он сможет осуществлять постоянный контроль за деятельностью и результатами предприятий с государственным участием. Собственник имущества должен обеспечить наличие необходимых систем внешней отчётности для всех предприятий с государственным участием. Системы отчётности должны давать собственнику имущества реальную картину результатов или финансового состояния на предприятии с государственным участием, позволяя ему своевременно реагировать и вмешиваться в процесс на выборочной основе.

Собственник имущества должен разработать соответствующие средства и подобрать подходящие методы оценки в целях осуществления мониторинга результатов деятельности предприятий с государственным участием в соответствии с их установленными целями. Этому может способствовать создание систематического качественного сопоставления («бенчмаркинга») результатов деятельности предприятий с государственным участием с результатами деятельности компаний частного или государственного сектора, как внутри страны, так и за рубежом. Для предприятий с государственным участием, у которых нет сопоставимых аналогов для бенчмаркинга общих результатов деятельности, сопоставление может проводиться в отношении отдельных элементов их деятельности и результатов. Такое сопоставление должно охватывать сферы производительности и эффективного использования труда, активов и капитала. Данный

бенчмаркинг представляет особую важность для предприятий с государственным участием, осуществляющих деятельность в секторах экономики, в которых они не сталкиваются с конкуренцией. Это позволяет предприятиям с государственным участием, собственнику имущества и широкой общественности лучше оценивать результаты деятельности предприятий с государственным участием и судить об их развитии.

Эффективному мониторингу результатов деятельности предприятий с государственным участием могло бы способствовать наличие у собственника имущества соответствующих компетенций в области бухгалтерского учёта и аудита, чтобы обеспечить надлежащую коммуникацию с соответствующими контрагентами — финансовой службой предприятия с государственным участием, его службой внутреннего аудита и отдельными государственными ревизорами. Собственник имущества также должен потребовать, чтобы советы директоров предприятий с государственным участием создали надлежащие механизмы внутреннего контроля, этики и соблюдения нормативно-правового регулирования для выявления и предупреждения нарушений законодательства.

5. Разработать политику раскрытия информации предприятиями с государственным участием, которая определяет виды информации, подлежащие публичному раскрытию, подлежащие каналам раскрытия и механизмы, обеспечивающие качество информации.

В целях обеспечения надлежащей подотчётности предприятий с государственным участием перед акционерами, контрольными органами и широкой общественностью государство, выступая в качестве собственника, должно разработать и обнародовать последовательную политику в отношении прозрачности и раскрытия информации на принадлежащих ему предприятиях. Политика в отношении раскрытия информации должна подчёркивать обязанность предприятий с государственным участием сообщать существенную информацию. Разработка политики в отношении раскрытия информации должна строиться на расширенной проверке существующих правовых и директивных требований, применимых к предприятиям с государственным участием, а также выявлению какихлибо пробелов в требованиях и практиках по сравнению с передовой практикой и национальными требованиями к листингу. Исходя из данного процесса проверки государство может рассмотреть ряд мер по усовершенствованию существующей структуры по обеспечению прозрачности и раскрытия информации, как, например, предложение о

внесении изменений в правовую и директивную структуру или разработка конкретных руководств, принципов или кодексов в целях усовершенствования практик на уровне предприятия. Процесс должен включать в себя структурированные консультации с менеджментом и советами директоров предприятий с государственным участием, а также с директивными органами, членами законодательных органов и другими соответствующими заинтересованными лицами.

Собственник имущества должен осуществить широкое и эффективное распространение сведений о структуре регулирования вопросов прозрачности и раскрытия информации на предприятиях с государственным участием, а также стимулировать её использование и обеспечить качество информации на уровне предприятия. Примеры таких механизмов включают: разработка руководств и обучающих семинаров для предприятий с государственным участием; специальные инициативы, такие как награды за результаты деятельности, присуждаемые отдельным предприятиям с государственным участием за высококачественные практики по раскрытию информации; а также механизмы по измерению, оценке и предоставлению сведений о выполнении предприятиями с государственным участием требований, предъявляемых к раскрытию информации.

6. Поддерживать постоянный диалог с внешними аудиторами и органами особого государственного контроля, когда это целесообразно и допустимо правовой системой и уровнем собственности государства.

Национальное законодательство по-разному регулирует вопросы коммуникаций с внешними аудиторами. В некоторых юрисдикциях это является прерогативой совета директоров; в других странах, когда речь идёт о полностью принадлежащих государству предприятиях, ожидается, что собственник имущества, являясь единственным представителем на годовом общем собрании акционеров, будет поддерживать связь с внешними аудиторами. В этом случае для выполнения указанной функции собственнику имущества потребуется необходимый потенциал, включая подробные знания вопросов финансового бухгалтерского учёта. В зависимости от требований законодательства собственнику имущества может быть поручено через годовое общее собрание акционеров выдвигать кандидатуры и даже назначать внешних аудиторов. В отношении полностью принадлежащих государству предприятий собственник имущества должен поддерживать постоянный диалог с внешними аудиторами, а также с отдельными государственными контрольно-ревизионными органами, при на-

личии последних. Данные постоянный диалог может принимать форму регулярного обмена информацией, встреч или обсуждений по мере возникновения конкретных проблем. Внешние аудиторы предоставят собственнику имущества внешний, независимый и квалифицированный взгляд на результаты деятельности и финансовое состояние предприятия с государственным участием. Однако, постоянный диалог собственника имущества с внешними аудиторами и государственными контрольно-ревизионными органами не должен вестись за счёт умаления ответственности совета директоров.

В случаях, когда акции предприятий с государственным участием обращаются на открытом рынке или частично находятся во владении государства, собственник имущества должен соблюдать права и обеспечивать соблюдение равенства прав миноритарных акционеров. Диалог в внешними аудиторами не должен предоставлять собственнику имущества какую-либо конфиденциальную информацию и должен соответствовать нормативному регулированию в отношении защиты конфиденциальной информации.

7. Создать чёткую политику выплаты вознаграждения членам советов предприятий с государственным участием, которая благоприятствует долго- и среднесрочным интересам предприятия и может привлекать и мотивировать квалифицированных специалистов.

Существует устойчивая тенденция к сближению уровня вознаграждения членов советов директоров предприятий с государственным участием с практикой, существующей в частном секторе. Для предприятий с государственным участием, имеющих, в основном, цели экономического характера и осуществляющих деятельность в конкурентной среде, уровень вознаграждения членов совета директоров должен отражать рыночные условия в той степени, в которой необходимо привлекать и удерживать высококвалифицированных членов совета директоров. Однако необходимо также уделять внимание вопросам эффективного урегулирования любых отрицательных последствий для предприятий с государственным участием и собственника имущества вследствие отрицательного общественного восприятия, вызванного излишним уровнем вознаграждения членов совета директоров. Это может создать трудности для привлечения ведущих специалистов для работы в советах директоров предприятий с государственным участием, хотя иногда иные факторы, такие как репутационная выгода, престиж и доступ к связям и знакомствам, представляют собой далеко немаловажные аспекты вознаграждения членам совета директоров.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ III: ПРЕДПРИЯТИЯ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ НА РЫНКЕ

Следуя обоснованию владения государственным имуществом, правовая и регуляторная структура для предприятий с государственным участием должна обеспечить однородную конкурентную среду и справедливую конкуренцию на рынке, когда предприятия с государственным участием осуществляют хозяйственную деятельность.

Когда предприятия с государственным участием осуществляют хозяйственную деятельность, общепризнанным фактом является то, что данная деятельность должна осуществляться без каких-либо неадекватных преимуществ или недостатков по сравнению с другими предприятиями с государственным участием или частными предприятиями. Меньший уровень консенсуса достигнут в отношении практического создания однородной конкурентной среды – в частности, когда предприятия с государственным участием совмещают свою хозяйственную деятельность с нетривиальными целями государственной политики. В дополнение к отдельным сложностям, таким как обеспечение справедливого отношения в финансовых, директивных и налоговых вопросах, возникают ещё более важные вопросы, включая вопросы определения затрат по выполнению публичной функции, а также, где это возможно, разделения хозяйственной деятельности и целей государственной политики. Публикация ОЭСР (2012 г.) Конкурентный нейтралитет: поддержание однородной конкурентной среды между государственным и частным бизнесом, которая описывает передовую практику стран-членов ОЭСР, должна служить вдохновением для регуляторных и директивных органов.

А. Должно быть чёткое разделение функции по управлению государственным имуществом и иных государственных функций, которые могут повлиять на условия предприятий с государственным участием, в частности, в отношении регулирования рынка.

Когда государство играет двойную роль рыночного регулятора и собственника предприятия с государственным участием, осуществляющего хозяйственную деятельность (например, в рамках новой сети предприятий (зачастую частично приватизированных) с ослабленным режимом государственного регулирования), в то же время государство становится крупным игроком на рынке и арбитром. Это может приводить к созданию конфликтов интересов, которые не соответствуют ни интересам предприятия, ни государства, ни общественности. Полное административное и правовое разделе-

ние обязанностей в отношении осуществления прав собственности и регулирования рынка является основополагающей предпосылкой для создания однородной конкурентной среды для предприятий с государственным участием и частных компаний и для недопущения нарушений правил конкуренции. Такое разделение обязанностей также поддерживается в Принципах проведения регуляторных реформ ОЭСР.

Другим важным примером является случай, когда предприятия с государственным участием используются в качестве носителя отдельных целей государственной политики, например, реализации промышленной политики. В этих случаях отдела разделения функций по осуществлению прав собственности и выработке политики является проблематичным по ряду причин, обозначенных в Руководящих принципах, и легко могут привести к смещению целей и конфликтам интересов между филиалами государства. Отделение промышленной политики от вопросов осуществления прав собственности не должно препятствовать необходимой координации между соответствующими органами, и будет повышать узнаваемость у государства как собственника, а также будет способствовать прозрачности в процессе определения целей и осуществления мониторинга результатов деятельности.

В целях предотвращения конфликтов интересов необходимо также чётко отделять функцию по осуществлению прав собственности от любых лиц в рамках государственной администрации, которые могут являться клиентами или основными поставщиками предприятий с государственным участием. Необходимо устранить препятствия юридического и неюридического характера для справедливых государственных закупок. При осуществлении эффективного разделения различных государственных ролей в отношении предприятий с государственным участием необходимо принимать во внимание как ожидаемые, так и реальные конфликты интересов.

В. Заинтересованные стороны, включая кредиторов и конкурентов, должны иметь доступ к эффективному возмещению убытков с помощью беспристрастного правового или арбитражного процесса, если стороны посчитают, что их права были нарушены.

Предприятия с государственным участием, а также государство как акционер не должны получать защиту в рамках судебных разбирательств, если им предъявлены обвинения в нарушении закона или несоблюдении договорных обязательств. Заинтересованные лица должны иметь возможность подать иск к предприятию с госу-

дарственным участием и государству как собственнику в суд и/или арбитражный суд, и в таких случаях со стороны судебной системы должно быть проявлено справедливое и равное отношение. У них должна быть возможность для осуществления таких действий, не боясь неблагоприятной реакции со стороны государственных органов, осуществляющих права собственника в отношении предприятия с государственным участием, являющегося стороной спора.

С. В тех случаях, когда предприятия с государственным участием совмещают осуществление хозяйственной деятельности и цели государственной политики, необходимо поддерживать высокие стандарты прозрачности и раскрытия информации о структуре их расходов и выручки, допускающие отнесение к основным сферам деятельности.

Когда предприятия с государственным участием совмещают осуществление хозяйственной деятельности и целей государственной политики, структурное разделение этих видов деятельности, когда это возможно и эффективно, может способствовать процессу достижения целей государственной политики по вопросам выявления, оценки затрат и финансирования. Структурное разделение подразумевает разделение изначально объединённого лица на части, которые отвечают за осуществление хозяйственной деятельности и достижение целей государственной политики. Существуют различные уровни разделения, например, бухгалтерское, функциональное или корпоративное разделение. Однако, следует признать, что в зависимости от конкретных производственных факторов предприятия с государственным участием, включая технологии, основное оборудование и человеческий капитал, разделение не всегда является осуществимым, а в случаях, когда оно является осуществимым, то оно не всегда является экономически эффективным.

Как правило, в случае осуществления хозяйственной деятельности предприятий, которая остаётся интегрированной с другими элементами государственного сектора, происходит долевое распределение расходов и/или активов и задолженности. В связи с этим обеспечение создания однородной конкурентной среды требует, во-первых, высокого уровня прозрачности и раскрытия информации в отношении структуры расходов. Данный момент также подчёркивается, когда цели государственной политики предприятия с государственным участием субсидируются со стороны государства или подпадают под иной преференциальный режим. Во-вторых, необходимо проводить разделение издержек и активов между счетами, относящимися к хо-

зяйственной деятельности и целям государственной политики. Такие меры должны были бы стать объектом международного нормотворчества. Разделение хозяйственной деятельности и целей государственной политики также помогает избежать перекрёстного субсидирования между двумя видами деятельности, которое деформирует рынок.

Д. Расходы, относящиеся к целям государственной политики, должны финансироваться государством, а информация о них должна раскрываться.

В целях поддержания однородной конкурентной среды с частными конкурентами предприятия с государственным участием должны получать необходимый уровень компенсации за выполнение целей государственной политики, при этом должны приниматься меры, направленные на недопущение как занижения, так и завышения размера компенсации. С одной стороны, если предприятия с государственным участием получают завышенную компенсацию за осуществление ими деятельности в сфере государственной политики, данная сумма может равняться фактической субсидии на конкурентную деятельность, деформируя тем самым однородную конкурентную среду с частными конкурентами. С другой стороны, заниженный уровень компенсации за осуществление деятельности в сфере государственной политики может поставить под угрозу жизнеспособность предприятия.

Поэтому важно, чтобы любые расходы, связанные с выполнением целей государственной политики, были чётко обозначены, раскрыты и соответствующим образом компенсированы государством на основании специальных правовых норм и/или контрактных механизмов, таких как договоры об оказании управленческих услуг или сервисные контракты. Также необходимо раскрыть информацию о соответствующих механизмах финансирования. Компенсация должна быть структурирована таким образом, чтобы не допустить искажений рынка. В особенности это характерно для случаев, когда соответствующие предприятия ориентированы на выполнение целей государственной политики в дополнение к осуществлению хозяйственной деятельности. Когда предприятия с государственным участием являются прибыльными, компенсация может быть осуществлена в форме возмещения государством доходов от невыплаченных дивидендов, что аналогично предоставлению субсидии, но вне зависимости от форм компенсация должна быть идентифицирована и принята во внимание. Важно, чтобы компенсация, предоставленная предприятиям с государственным участием, была скорректирована в соответ-

ствии с фактическими затратами на выполнение чётко определённых целей государственной политики и не использовалась для исправления какой-либо финансовой или операционной неэффективности. Финансирование и реализация целей государственной политики также должны контролироваться и оцениваться с помощью системы общего мониторинга результатов деятельности.

Е В качестве руководящего принципа предусматривается, что предприятия с государственным участием, осуществляющие хозяйственную деятельность, не должны освобождаться от соблюдения общего законодательства, налоговых кодексов и нормативных актов. Законы и нормативные акты не должны ненадлежащим образом проводить различия между предприятиями с государственным участием и их рыночными конкурентами. Организационно-правовая форма предприятий с государственным участием должна позволять кредиторам настаивать на своих требованиях и инициировать процедуры несостоятельности.

Хотя в некоторых странах отдельные законы и нормативные акты (например, налоговые, законы о конкуренции и банкротстве, а также нормативы по зонированию и градостроительные кодексы) не применяются к предприятиям с государственным участием, в общем необходимо избегать применения таких исключений; при их наличии они должны быть ограничены и должны быть прозрачными, а предприятия с государственным участием, насколько это возможно, должны соблюдать политики, лежащие в основе данных законов и нормативных актов. Информация о любых исключениях из сферы действия общих законов или нормативных актов, приводящих к установлению благоприятного режима для предприятий с государственным участием или влияющих на общественную безопасность, подлежит обязательному раскрытию либо собственником имущества, либо отдельным предприятием с государственным участием.

Необходимо обеспечить общий одинаковый режим обращения с предприятиями с государственным участием и их частными конкурентами, включая в рамках национального режима и правил доступа на рынок. Это включает в себя применение Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях, а также Кодексы либерализации ОЭСР, где применимо.

Ф. Хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием должна сталкиваться с последовательными рыночными условиями, касающимися доступа к заёмному и акционерному финансированию.

Вне зависимости от того, финансируется ли хозяйственная деятельность предприятия с государственным участием за счёт государственного бюджета или коммерческого рынка, необходимо предпринять меры, которые обеспечивали бы согласованность условий заёмного и акционерного финансирования с рыночными условиями.

В частности:

1. Отношения предприятий с государственным участием со всеми финансовыми учреждениями, а также нефинансовыми предприятиями с государственным участием должны быть основаны исключительно на коммерческих принципах.

Иногда складывается впечатление, что кредиторы предполагают наличие подразумеваемой государственной гарантии по долгам предприятий с государственным участием. Во многих случаях такая ситуация приводила к искусственно низким затратам на финансирование, что приводило к искажению конкурентной среды. Более того, в тех странах, где принадлежащие государству финансовые учреждения, как правило, находятся среди основных кредиторов предприятий с государственным участием, ведущих хозяйственную деятельность, существует большое поле для возникновения конфликтов интересов. Зависимость от принадлежащих государству финансовых учреждений может защитить предприятия с государственным участием от важного источника рыночного мониторинга и давления, тем самым искажая их структуру стимулирования и приводя к излишней задолженности, растрате ресурсов и рыночным искажениям.

Необходимо чётко разграничивать соответствующие обязанности перед кредиторами, которые существуют у государства и предприятий с государственным участием. Следует разработать механизмы по урегулированию конфликтов интересов и обеспечению того, чтобы предприятия с государственным участием развивали отношения с государственными банками, иными финансовыми учреждениями, а также другими предприятиями с государственным участием на чисто коммерческой основе. Государственные банки должны предоставлять кредиты предприятиям с государственным участием на тех же условиях, что и для частных компаний. Данные механизмы также могут включать в себя тщательную проверку и ограничения для членов советов директоров предприятий с государственным участием, которые одновременно являются членами советов директоров государственных банков.

В случаях, когда государство предоставляет гарантии предприятиям с государственным участием, чтобы фактически компенсиро-

вать им неспособность предоставления им акционерного капитала, могут возникать дополнительные проблемы. По общему принципу государство не должно автоматически выдавать гарантию по обязательствам предприятия с государственным участием. Также необходимо выработать добросовестную практику в отношении раскрытия информации и возмещения государственных гарантий, а также стимулировать предприятия с государственным участием осуществлять поиск финансирования на рынках капитала. В отношении коммерческих кредиторов-займодавцев государство должно однозначно дать понять всем участникам рынка, что оно не обеспечивает обязательства предприятий с государственным участием по выплате задолженности. Государство также должно рассмотреть механизмы выплаты компенсационных платежей в национальное казначейство предприятиями с государственным участием, которые извлекают выгоду от получения более дешёвого финансирования по сравнению с частными компаниями при аналогичных обстоятельствах.

2. В рамках осуществления хозяйственной деятельности предприятия с государственным участием не должны извлекать выгоду из какой-либо косвенной финансовой поддержки, которая предоставляла бы преимущества перед частными конкурентами, как, например, преференциальное финансирование, задолженность по налоговым платежам или преференциальные торговые кредиты от других предприятий с государственным участием. Хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием не должна получать ресурсы (например, энергию, водные ресурсы или земельные участки) по ценам или на условиях, которые более благоприятным по сравнению с теми, которые предлагаются частным конкурентам.

Для поддержания однородной конкурентной среды на предприятия с государственным участием должен распространяться идентичный или аналогичный налоговый режим, как и в случае с частными конкурентами при схожих обстоятельствах. В дополнение к вышеуказанным аспектам следует отметить, что также не должно быть ожиданий того, что предприятия с государственным участием могут извлекать выгоду из своего околосударственного статуса в целях увеличения отсрочки по уплате налогов или смягчения применимых налоговых правил.

Как правило, предприятия с государственным участием также не должны извлекать выгоду из «внерыночных» схем финансирования, получаемого от других предприятий с государственным участием, таких как торговые кредиты. Такие схемы, если только они не соот-

ветствуют в полном объёме обычной корпоративной практике, равноценны преференциальным заимствованиям. Государство должно предпринять меры по обеспечению того, чтобы сделки между предприятиями с государственным участием осуществлялись исключительно на коммерческих условиях.

3. Необходимо, чтобы хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием давала такую норму прибыли, которая с учётом операционных условий соответствовала бы норме прибыли, получаемой конкурирующими частными предприятиями.

Предполагается, что хозяйственная деятельность предприятий с государственным участием будет показывать в конечном итоге такую же норму рентабельности, что и конкурирующие компании. Нормы рентабельности должны быть рассмотрены в долгосрочной перспективе, учитывая, что даже среди частных компаний, осуществляющих деятельность в условиях высококонкурентной среды нормы рентабельности могут существенно отличаться друг от друга в краткой и среднесрочной перспективе. Более того, любое акционерное финансирование за счёт государственного бюджета должно подпадать под необходимую минимальную ожидаемую норму рентабельности, которая соответствует уровню, существующему в частных компаниях в аналогичных обстоятельствах. Ряд государств допускает более низкую норму рентабельности, чтобы компенсировать такие отклонения в бухгалтерском балансе, как временные потребности в более интенсивном расходовании капитала. Это не является необычным в других частях корпоративного сектора, и при надлежащей корректировке это не подразумевает отход от практик, соответствующих поддержанию однородной конкурентной среды. Наоборот, некоторые государства также стремятся понизить требования к норме рентабельности, чтобы компенсировать предприятиям с государственным участием поставленные перед ними цели государственной политики. Это не является надлежащей практикой, поскольку данный вид цели, как обсуждается в тексте Руководящих принципов, должен компенсироваться отдельно и должен быть более тесно связан с фактическими расходами на цели государственной политики.

Г. Когда предприятия с государственным участием участвуют в государственных закупках, либо в качестве организатора торгов, либо в качестве поставщика, применяемые процедуры должны быть направлены на поддержание конкуренции, недопущение дискриминации и защиту надлежащих стандартов прозрачности информации.

Участие предприятий с государственным участием в процедурах государственных закупок всегда было проблемным вопросом для государств, поддерживающих однородную конкурентную среду. Разработка тендерных процедур, которые в принципе не благоприятствуют какой-либо категории участников тендера, не является сложной задачей, и безусловно эти процедуры являются частью законодательства все в большем количестве стран. Однако, на практике реализация может оказаться сложным заданием. Вопрос о том, ограничиваются ли данные правила только закупками, совершаемыми центральным аппаратом правительства, либо они также распространяются на закупки, совершаемые предприятиями с государственным участием, по-разному регулируется в разных странах. Когда предприятия с государственным участием принимают участие в государственных закупках в качестве участника тендера или поставщика, используемые процедуры должны быть прозрачными, конкурентными, недискриминационными и охраняться соответствующими стандартами прозрачности информации. Как правило, деятельность предприятия с государственным участием может быть разделена на две части: деятельность, связанная с коммерческими продажами или перепродажей; и деятельность, направленная на выполнение государственной цели. В случаях, когда предприятие с государственным участием выполняет государственную цель, либо в той степени, в которой отдельный вид деятельности разрешает предприятию с государственным участием выполнять такую цель, предприятие с государственным участием должно принять руководство по проведению государственных закупок, которые обеспечивают однородную конкурентную среду для всех конкурентов, как принадлежащих государству, так и иных. Принадлежащие государству монополии должны соблюдать те же правила проведения закупок, которые применимы к общему государственному сектору.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ IV: СОБЛЮДЕНИЕ РАВЕНСТВА ПРАВ АКЦИОНЕРОВ И ИНЫХ ИНВЕСТОРОВ

Когда предприятия с государственным участием являются публичными или иным образом включают в состав собственников негосударственных инвесторов, государство и предприятия должны уважать права всех акционеров и обеспечить соблюдение равенства прав акционеров и равный доступ к корпоративной информации.

Государство заинтересовано в том, чтобы на всех предприятиях, где ему принадлежит пакет акций, соблюдалось равенство прав всех

акционеров. Репутация государства в этом отношении будет влиять на возможности предприятий с государственным участием по привлечению внешнего финансирования и оценку стоимости предприятия. Поэтому оно должно обеспечить, чтобы другие акционеры не рассматривали государство в качестве полупрозрачного, непредсказуемого и несправедливого собственника. Напротив, государство должно демонстрировать личный пример и следовать передовым практикам в отношениях с акционерами.

А. Государство должно прилагать все усилия для применения Принципов корпоративного управления ОЭСР, когда оно не является единственным собственником предприятий с государственным участием, и всех соответствующих разделов, когда оно является единственным собственником предприятий с государственным участием. Вопросы защиты прав акционеров включают в себя следующие:

1. Государство и предприятия с государственным участием обязаны обеспечить соблюдение равенства прав всех акционеров.

В случаях, когда часть капитала предприятия с государственным участием принадлежит частным акционерам, институциональным или независимым, государство должно соблюдать их права. Негосударственные акционеры, в частности, должны быть защищены от злоупотреблений со стороны государства как собственника и должны располагать эффективными средствами правовой защиты. Инсайдерская торговля и совершение неправомερных сделок в личных интересах должны быть запрещены. Преимущественное право покупки акций и квалифицированное большинство голосов, необходимое для принятия акционерами определённых решений, также могут являться полезными предполагаемыми средствами, обеспечивающими защиту миноритарных акционеров. Особое внимание необходимо уделять вопросам защиты акционеров в случаях частичной приватизации предприятий с государственным участием.

Во многих случаях государство, являясь доминирующим акционером, может принимать решения на общих собраниях акционеров без согласия любых других акционеров. Обычно оно может принимать решения о составе совета директоров. Хотя такие полномочия по принятию решений являются законным правом, вытекающим из права собственности, важно, чтобы государство не злоупотребляло своей ролью доминирующего акционера, например, преследуя цели, не соответствующие интересам предприятия и тем самым наносящие ущерб другим акционерам. Злоупотребления могут выражаться в заключении неправомερных сделок со связанными сторонами, приня-

тии необъективных коммерческих решений или внесении изменений в структуру капитала в пользу контролирующих акционеров.

Собственник имущества должен разработать руководства по соблюдению равенства прав негосударственных акционеров. Он должен обеспечить, чтобы отдельные предприятия с государственным участием, и в особенности их советы директоров, в полном объёме осознавали важность взаимоотношений с акционерами и активно их развивали. Когда государство способно осуществлять уровень контроля, который превышает по объёму принадлежащий ему пакет акций, то существует потенциал для злоупотреблений. Использование «золотых акций» должно быть ограничено случаями, когда они необходимы исключительно для защиты отдельных ключевых общественных интересов, как, например, касающихся защиты государственной безопасности, и должно быть соразмерно достижению этих целей. Также государство должно раскрывать информацию о наличии каких-либо акционерных соглашений и структур капитала, которые позволяют акционеру осуществлять уровень контроля над корпорацией, который не соразмерен с принадлежащим акционеру пакетом акций в капитале предприятия.

2. Предприятия с государственным участием обязаны соблюдать высокий уровень прозрачности, включая в качестве общего правила равное и одновременное раскрытие информации, перед всеми акционерами.

Чрезвычайно важным условием защиты прав акционеров является обеспечение высокой степени прозрачности информации. Как правило, существенная информация должна сообщаться всем акционерам одновременно, чтобы обеспечить соблюдение равенства их прав. Более того, данные о любых акционерных соглашениях, включая соглашения о раскрытии информации совету директоров, подлежат раскрытию.

Миноритарные и иные акционеры должны иметь доступ ко всей необходимой информации, чтобы у них была возможность принимать информированные инвестиционные решения. При этом крупные акционеры, включая собственника имущества, не должны каким-либо образом злоупотреблять информацией, которую они могут получить в качестве контролирующего акционера или члена совета директоров. На предприятиях с государственным участием, которые не являются публичными обществами, остальные акционеры обычно хорошо известны и часто имеют привилегированный доступ к информации, например, за счёт участия в совете директоров. Тем не менее, независимо от качества и полноты правовых и нормативных

актов, регулирующих вопросы раскрытия информации, собственник имущества обязан обеспечить, чтобы все предприятия, в которых у государства есть акции, предусмотрели механизмы и процедуры, гарантирующие простой и равный доступ к информации для всех акционеров. Необходимо уделить особое внимание, чтобы в случаях частичной приватизации предприятий с государственным участием, у государства как акционера не было бы более активного участия в процессе принятия корпоративных решений или доступа к информации по сравнению с тем правом, которое предоставлено ему как владельцу определённого пакета акций.

3. Предприятия с государственным участием должны разработать активную политику коммуникации и консультации со всеми акционерами.

Предприятия с государственным участием, включая любое предприятие, в котором государство является миноритарным акционером, должны идентифицировать своих акционеров и надлежащим образом, своевременно и систематически информировать их о существенных фактах и предстоящих собраниях акционеров. Предприятия также должны предоставлять акционерам достаточный объем исходной информации по вопросам, по которым будут приниматься решения. Совет директоров предприятия с государственным участием должен обеспечить, чтобы предприятие выполнило свои обязательства перед акционерами в отношении информации. При этом предприятия с государственным участием не следует ограничиваться применением исключительно существующих правовых и нормативных актов, а рекомендуется при необходимости выходить за их рамки в целях достижения уверенности и доверия, принимая во внимание необходимость устранения излишне обременительных требований. По возможности активные консультации с миноритарными акционерами помогут усовершенствовать процесс выработки и принятия ключевых решений.

4. Необходимо способствовать участию миноритарных акционеров на собраниях акционеров, чтобы они могли принимать участие в фундаментальных корпоративных решениях, таких как избрание членом совета директоров.

Миноритарные акционеры могут быть обеспокоены фактическими решениями, которые принимаются за рамками собраний акционеров или советов директоров предприятий с государственным участием. Это вполне закономерная обеспокоенность для публичных компаний, в которых присутствует крупный или контролирующий акционер, но она может возникать и в компаниях, где государство

является доминирующим акционером. Государству как собственнику было бы целесообразно убедить миноритарных акционеров в том, что их интересы принимаются во внимание. При наличии конфликта между интересами государства и интересами миноритарных акционеров, например, при заключении сделок со связанными сторонами, следует рассмотреть вопрос об участии миноритарных акционеров в процессе одобрения таких сделок.

Право участия в общих собраниях акционеров является основным правом акционеров. В целях поощрения активного участия миноритарных акционеров в общих собраниях акционеров предприятий с государственным участием и способствования осуществлению ими своих прав предприятия с государственным участием должны внедрить специальные механизмы, которые могут включать в себя требование о квалифицированном большинстве голосов для принятия отдельных решений акционеров, а также, если этого потребуют обстоятельства, возможность использования специальных правил о выборах, например, кумулятивное голосование. Дополнительные меры должны включать в себя содействие заочному голосованию или использование электронных средств для снижения издержек, связанных с участием в собраниях. Более того, участию акционеров, являющихся работниками предприятия, могло бы способствовать, например, получение голосов работников-акционеров по доверенности.

Необходимо, чтобы любые специальные механизмы защиты миноритарных акционеров были тщательно взвешены. Они должны поддерживать всех миноритарных акционеров и ни в коем случае не должны противоречить концепции соблюдения равенства прав акционеров. Также они не должны ни препятствовать государству как мажоритарному акционеру в осуществлении им законного влияния на решения, и не должны позволять миноритарным акционерам ненадлежащим образом тормозить процесс принятия решений.

5. Сделки между государством и предприятиями с государственным участием, а также между самими предприятиями с государственным участием должны осуществляться на последовательных рыночных условиях.

В целях обеспечения соблюдения равенства прав всех акционеров сделки, совершаемые между государством и предприятиями с государственным участием, должны осуществляться на тех же условиях, что и сделки между другими участниками рынка. Концептуально это связано со злоупотреблениями при заключении сделок со связанными сторонами, но различие при этом заключается в том, что

термин «связанные стороны» хуже определён в отношении государственной собственности. Государству рекомендуется обеспечить рыночную последовательность всех сделок, совершаемых предприятиями с государственным участием с государством и сторонами, контролируемые государством, а также в соответствующих случаях протестировать их на предмет соблюдения этических принципов. Вопрос также связан с обязанностями совета директоров, которые описаны в тексте настоящих Руководящих принципов, поскольку вопрос защиты всех акционеров является чётко выраженной обязанностью членов совета директоров предприятия и его акционеров по соблюдению лояльности.

В. Все публичные и (где это практически осуществимо) непубличные предприятия с государственным участием должны соблюдать национальные кодексы корпоративного управления.

В большинстве стран существуют кодексы корпоративного управления для публичных акционерных обществ. Однако механизмы по их применению существенно отличаются друг от друга: в некоторых случаях одни носят исключительно консультативный характер, применение других кодексов (фондовыми рынками или регуляторами рынка ценных бумаг) осуществляется на основе принципа «соблюдай или объясни», а третьи являются обязательными для соблюдения. Основная предпосылка Руководящих принципов заключается в том, что предприятия с государственным участием должны соблюдать передовую практику стандартов управления публичных компаний. Это подразумевает, что как публичные, так и непубличные предприятия с государственным участием всегда должны соблюдать свой национальный кодекс корпоративного поведения, независимо от степени их «обязательности».

С. Если предприятия с государственным участием обязаны следовать целям государственной политики, то надлежащая информация о них должна быть всегда доступна для негосударственных акционеров.

В части своего обязательства по обеспечению высокой степени прозрачности информации для всех акционеров государство должно обеспечить, чтобы существенная информация о любых целях государственной политики, которые предприятие с государственным участием обязуется выполнить, раскрывалась негосударственным акционерам. Соответствующая информация должна быть раскрыта всем акционерам в момент инвестирования и должна находиться в постоянном открытом доступе на протяжении всего инвестиционного проекта.

D. Когда предприятия с государственным участием принимают участие в совместных проектах, таких как совместные предприятия и государственно-частные партнёрства, договаривающаяся сторона должна обеспечить, чтобы договорные права были защищены, а споры были урегулированы своевременно и объективно.

Когда предприятия с государственным участием участвуют в совместных проектах с частными партнёрами, необходимо уделять внимание защите контрактных прав всех сторон, обеспечению эффективного возмещения убытков и/или механизмам разрешения споров. Также должны соблюдаться соответствующие рекомендации ОЭСР, в частности, Принципы государственного управления в государственно-частных партнёрствах ОЭСР, а в соответствующих отраслях также Принципы ОЭСР относительно участия частного сектора в инфраструктуре. Одна из ключевых рекомендаций, содержащихся в данных документах, заключается в том, что необходимо обращать внимание на вопросы мониторинга и управления любыми явными или косвенными финансовыми рисками государства, вытекающими из государственно-частных партнёрств или иных договорённостей, стороной которых является предприятие с государственным участием.

Более того, формальные соглашения между государством и частными партнёрами либо между предприятиями с государственным участием и частными партнёрами должны чётко описывать соответствующие обязанности проектных партнёров в случае наступления непредвиденных обстоятельств, но в то же время должно существовать достаточная гибкость для пересмотра контракта в случае необходимости. Механизмы разрешения споров должны обеспечивать справедливое и своевременное рассмотрение любых споров, возникающих в ходе проекта, без ущерба любым иным средствам судебной защиты.

**ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ V:
ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ
И ОТВЕТСТВЕННОЕ ВЕДЕНИЕ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Политика управления государственным имуществом должна полностью признавать обязанности предприятий с государственным участием перед заинтересованными лицами и требовать, чтобы предприятия с государственным участием отчитывались о своих отношениях с заинтересованными лицами. Она должна прояснять любые ожидания государства в отношении ответственного делового поведения со стороны предприятий с государственным участием.

У некоторых странах ОЭСР правовой статус, нормативные акты или взаимные соглашения / контракты предоставляют отдельным заинтересованным лицам особые права в отношении предприятий с государственным участием. Для некоторых предприятий с государственным участием даже характерно наличие отдельных структур управления в том, что касается прав, предоставляемым заинтересованным лицам, в основном это представительство интересов работников на уровне совета директоров или иные права на консультацию / участие в принятии решений, предоставляемые представителям работников и потребительским организациям, например, через консультативные советы.

Предприятия с государственным участием должны признавать важность отношений с заинтересованными лицами для создания стабильных и финансово устойчивых предприятий. Отношения с заинтересованными лицами приобретают особую важность для предприятий с государственным участием, поскольку они могут оказаться решающими для выполнения ими публичных функций, если таковые имеются, а также вследствие того, что предприятия с государственным участием, осуществляющие деятельность в некоторых инфраструктурных секторах, могут оказывать определяющее влияние на потенциал макроэкономического развития и на сообщества, в которых они действуют. Более того, некоторые инвесторы все в большей степени учитывают фактор отношений с заинтересованными сторонами при принятии инвестиционных решений и оценке возможных судебно-процессуальных рисков, возникающих в связи с заинтересованными лицами. Таким образом, собственнику имущества и предприятиям с государственным участием важно признавать возможное влияние политики активного заинтересованного лица на долгосрочные стратегические цели и репутацию предприятия. В связи с этим предприятия с государственным участием должны по согласованию с собственником имущества разрабатывать и надлежащим образом раскрывать чёткую политику в отношении заинтересованных лиц.

Однако государство не должно использовать предприятия с государственным участием для достижения целей, отличных от тех, которые распространяются на частный сектор, если только это не будет компенсировано каким-либо образом. Предоставление заинтересованным лицам каких-либо особых прав или влияния на процесс принятия решений должно быть чётко сформулировано. В случае, когда какие-либо права предоставляются заинтересованным лицам по закону или в соответствии с особыми обязательствами, которые

предприятие с государственным участием должно выполнить в этой связи, органы управления компании, в особенности общее собрание акционеров и совет директоров, должны сохранять свои полномочия по принятию решений.

А. Правительства, собственники имущества и сами предприятия с государственным участием должны признавать и уважать права заинтересованных лиц, предусмотренные в законодательстве или во взаимных соглашениях.

Государство, являясь доминирующим акционером, должно контролировать процесс принятия корпоративных решений и быть в состоянии принимать решения в ущерб заинтересованным лицам. Поэтому необходимо создать механизмы и процедуры для защиты интересов заинтересованных лиц. У собственника имущества должна существовать чёткая на этот счёт. Предприятия с государственным участием должны полностью соблюдать права заинтересованных лиц, как это предусмотрено законодательством, нормативными актами и взаимными соглашениями. Они должны действовать таким же образом, как и публичные компании частного сектора.

В целях стимулирования активного и благотворного сотрудничества с заинтересованными лицами предприятия с государственным участием должны обеспечить заинтересованным лицам доступ к актуальной, исчерпывающей и достоверной информации на своевременной и регулярной основе, позволяя им осуществлять свои права. Заинтересованные лица должны иметь доступ к эффективным способам судебной защиты в случае нарушения их прав. У работников должна быть возможность свободно выражать свои добросовестные опасения в отношении незаконной или неэтичной, при этом их права не должны быть ущемлены. Предприятия с государственным участием должны предусмотреть чёткие политики и процедуры, применяемые в этих случаях, например, политики уведомления о подозрениях в совершении неправомерного действия. В отсутствие своевременных мер по устранению нарушения или при наличии разумного риска, связанного с негативными действиями трудового характера в ответ на поданную жалобу о нарушении закона, работникам предлагается направить свою добросовестную жалобу в компетентные органы. Многие страны также предоставляют возможность направлять материалы о нарушениях *Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий* в Национальный контактный пункт.

При необходимости следует стимулировать разработку механизмов участия работников с учётом важности отношений с заинтере-

сованными лицами для некоторых предприятий с государственным участием. В то же время при рассмотрении вопроса о целесообразности и желаемой разработке таких механизмов государство должно тщательным образом взвесить характерные сложности, связанные с преобразованием унаследованных прав в эффективные механизмы повышения результативности. Примеры механизмов участия работников включают в себя представительство работников в совете директоров и процессах управления, таких как представительство профсоюзов и советы предприятий, которые учитывают мнения работников при принятии отдельных ключевых решений. Международные конвенции и нормы также признают права работников на получение информации, консультаций и переговоры.

В. Публичные или крупные предприятия с государственным участием должны отчитываться об отношениях с заинтересованными лицами, включая соответствующие подходящие случаи, касающиеся трудовой сферы, кредиторов и затронутых сообществ.

Надлежащая практика требует от публичных компаний предоставлять информацию по вопросам, связанным с заинтересованными лицами. Выполняя данные требования, предприятия с государственным участием будут демонстрировать своё желание действовать с большей прозрачностью, а также готовность сотрудничать с заинтересованными лицами. Это в свою очередь поможет им укрепить доверие и улучшить свою репутацию. Таким образом, публичные или крупные предприятия с государственным участием должны сообщать инвесторам, заинтересованным лицам и широкой общественности о своей политике в отношении заинтересованных лиц и предоставлять информацию о её фактическом исполнении. Это также должно относиться к любому предприятию с государственным участием, реализующему важные цели государственной политики или имеющему общие обязательства по оказанию услуг, с учётом понесённых издержек, связанных с их размером. Отчёты об отношениях с заинтересованными лицами должны содержать сведения о передовой практике и существующих руководствах о социальной и экологической ответственности. Также рекомендуется, чтобы предприятия с государственным участием проводили независимую проверку своих отчётов об отношениях с заинтересованными лицами в целях повышения доверия к предприятиям.

С. Советы директоров предприятий с государственным участием должны разрабатывать, применять, осуществлять мониторинг и коммуникацию программ или мер по обеспечению внутреннего

контроля, этики и соблюдения нормативноправового регулирования, включая те, которые способствуют предотвращению мошенничества и коррупции. Они должны быть основаны на нормативных актах страны, соответствовать международным обязательствам и применяться к предприятиям с государственным участием и его дочерним обществам.

Советы директоров предприятий с государственным участием, также как и советы директоров частных компаний, должны применять высокие стандарты деловой этики. Это делается с учётом долгосрочных интересов любого предприятия, чтобы повысить уровень доверия и надёжности к его текущей деятельности, а также в отношении ещё более долгосрочных обязательств. Предприятия с государственным участием могут оказаться под более серьёзным давлением, учитывая взаимодействие коммерческих вопросов с политическими и общественными. Более того, поскольку предприятия с государственным участием могут играть важную роль, задавая деловой тон всей стране, также необходимо, чтобы они придерживались высоких стандартов деловой этики.

Предприятия с государственным участием и их должностные лица должны вести себя в соответствии с высокими стандартами деловой этики. Предприятия с государственным участием должны разработать программы и меры в сфере механизмов внутреннего контроля, деловой этики и соблюдения нормативно-правового регулирования, взяв на себя обязательства соблюдать местное законодательство и действовать в соответствии с более широкими кодексами поведения. Это должно включать в себя обязательство по соблюдению *Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом и применению рекомендаций, изложенных в Руководстве ОЭСР по надлежащей практике в сфере механизмов внутреннего контроля, деловой этики и соблюдения нормативноправового регулирования.*

Кодексы деловой этики должны применяться к предприятиям с государственным участием в целом, а также к их дочерним компаниям. Эти кодексы должны содержать чёткое и подробное руководство в отношении ожидаемого поведения всех работников, а также предусматривать программы и меры по соблюдению нормативноправового регулирования. Надлежащей практикой считается разработка этих кодексов на совместной основе с вовлечением в процесс всех соответствующих сотрудников и заинтересованных лиц. Эти кодексы должны получить полную поддержку и применяться советами директоров и высшим руководством предприятий. Советы директоров

должны периодически контролировать соблюдение кодексов деловой этики предприятиями с государственным участием.

Кодексы деловой этики должны содержать рекомендации в отношении процедуры закупок, а также предусматривать конкретные механизмы защиты и стимулирования заинтересованных лиц, в особенности, сотрудников, в свете направления сообщений о неправомерном или неэтичном поведении должностных лиц компании. В этом отношении собственник имущества должен обеспечить, чтобы подведомственные предприятия с государственным участием действительно предусматривали нормы об избежании ответственности работников при подаче жалоб, как лично, так и через представительные органы, а также иных лиц, не связанных с предприятием. Советы директоров предприятий с государственным участием могут предоставлять работникам или их представителям конфиденциальный прямой доступ к независимому члену совета директоров или омбудсмену (представителю по вопросам соблюдения прав) предприятия. Кодексы деловой этики также должны предусматривать меры дисциплинарного воздействия, если будет доказано, что обвинения были безосновательными и по характеру недобросовестными, незначительными или сугубыми.

D. Предприятия с государственным участием обязаны соблюдать высокие стандарты ответственного делового поведения. Ожидания, которые были утверждены государством, подлежат общественному раскрытию, а механизмы по применению ожиданий должны быть четко сформулированы.

Как и у частных компаний, у предприятий с государственным участием есть коммерческий интерес в минимизации репутационных рисков и в восприятии себя со стороны в качестве «представителя социально ориентированного бизнеса». Предприятия с государственным участием должны соблюдать высокие стандарты ответственного делового поведения, в том числе в отношении охраны окружающей среды, работников, общественного здравоохранения и безопасности, а также соблюдения прав человека. В своих действиях они должны руководствоваться соответствующими международными стандартами, включая, в частности: *Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий*, которые были приняты всеми странами-членами ОЭСР и отражают все четыре принципа, предусмотренные в *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда*; и *Руководящие принципы ООН по вопросам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека*. Собственник имущества может сообщить о

своих ожиданиях в этой сфере и потребовать, чтобы предприятия с государственным участием отчитывались о соответствующей деятельности. Совет директоров и руководство предприятия с государственным участием должны обеспечить, чтобы они были интегрированы в систему корпоративного управления предприятий с государственным участием с предоставлением определённых стимулов и при условии наличия надлежащей отчётности и контроля за функционированием.

К предприятиям с государственным участием не должны предъявляться требования в отношении их участия в благотворительных акциях или предоставлении государственных услуг, которые скорее должны бы предоставляться соответствующими государственными органами. Информация об ожиданиях государства в отношении ответственного делового поведения предприятий с государственным участием должна раскрываться ясно и прозрачно.

Е. Предприятия с государственным участием не должны использоваться в качестве источника финансирования политической деятельности. Предприятия с государственным участием сами по себе не должны делать взносы на поддержку политических кампаний.

Ни при каких обстоятельствах предприятия с государственным участием не должны использоваться в качестве источников финансирования политических кампаний или деятельности. Если предприятия с государственным участием использовались ранее для финансирования политической партии, то это не обязательно должно было осуществляться в форме прямых выплат. В некоторых случаях заявлялось об использовании сделок между предприятиями с государственным участием и корпорациями, контролируемых политическими интересами, посредством которых предприятия с государственным участием фактически терпели убытки.

Более того, хотя в некоторых странах предоставление частными компаниями пожертвований на политические кампании является обычной практикой по коммерческим причинам, предприятия с государственным участием должны воздерживаться от такой практики. Реальный контроль, в том числе с помощью нормативно-правового регулирования, над предприятиями с государственным участием является ответственностью политиков, принадлежащих к политическим партиям, которые пользуются щедрыми пожертвованиями от корпоративных спонсоров в своих целях. Таким образом, риск наличия конфликтов интересов — который уже существует в компаниях частного сектора — существенно возрастает в случае с предприятиями с государственным участием.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ VI: ПРОЗРАЧНОСТЬ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Предприятия с государственным участием должны соблюдать высокие стандарты прозрачности информации и подпадают под те же высокие стандарты ведения бухгалтерского учёта, раскрытия информации, соблюдения нормативно-правового регулирования и аудита в качестве публичных компаний.

Прозрачность в отношении финансовых и нефинансовых результатов деятельности предприятий с государственным участием является ключевым аспектом усиления подотчётности советов директоров и руководства предприятий с государственным участием и позволяет государству действовать в качестве информированного собственника. При принятии решения в отношении требований к отчётности и раскрытию информации, предъявляемых к предприятиям с государственным участием, необходимо учитывать размер предприятия и коммерческую направленность деятельности. Например, для небольших предприятий с государственным участием, которые не задействованы в реализации государственной политики, требования к раскрытию информации не должны быть слишком высокими, чтобы не приводить к созданию невыгодного положения по отношению к конкурентам. И наоборот, если предприятия с государственным участием являются крупными, либо в случаях, когда наличие предприятия в государственной собственности обусловлено в основном целями государственной политики, то соответствующие предприятия должны следовать особо высоким стандартам прозрачности и раскрытия информации.

А. Предприятия с государственным участием должны сообщать существенную финансовую и нефинансовую информацию о предприятии в соответствии с высококачественными международно признанными стандартами раскрытия корпоративной информации, и включая сферы особого внимания для государства как собственника и для общественности. Это включает в себя, в частности, деятельность предприятия с государственным участием, которая осуществляется в общественных интересах.

Все предприятия с государственным участием должны раскрывать финансовую и нефинансовую информацию, а крупные и публичные предприятия должны выполнять это требование в соответствии с высококачественными стандартами, признанными на международном уровне. Это означает, что совет директоров предприятия с государственным участием подписывает финансовую отчётность,

генеральный директор и финансовый директор подтверждают, что эта отчётность во всех существенных аспектах надлежащим образом и достоверно отражает операции и финансовое положение предприятия с государственным участием.

По мере возможности соответствующие органы должны проводить анализ экономической эффективности, чтобы определить, какие предприятия с государственным участием должны следовать высококачественным стандартам, признанным на международном уровне. Данный анализ должен учитывать, что взыскательные требования к раскрытию информации являются одновременно как стимулом, так и средством профессионального выполнения обязанностей советом директоров и руководством.

Высокий уровень раскрытия информации также представляет ценность для предприятий с государственным участием, преследующих выполнение важных целей государственной политики. Это особенно важно в тех случаях, когда предприятия оказывают существенное влияние на государственный бюджет, риски государства, или когда они влекут более глобальные социальные последствия. В ЕС, например, компании, имеющие право на получение государственных субсидий для оказания услуг, представляющих общий экономический интерес, обязаны учитывать соответствующую деятельность на отдельных счетах.

Предприятия с государственным участием должны соблюдать по крайней мере те же требования к раскрытию информации, что и публичные компании. Требования к раскрытию информации не должны нарушать конфиденциальность важной корпоративной информации и не должны ставить предприятия с государственным участием в невыгодное положение по сравнению с частными конкурентами. Предприятия с государственным участием должны отчитываться по своим финансовым показателям и результатам хозяйственной деятельности, раскрывать нефинансовую информацию, политику выплаты вознаграждений, информацию о сделках со связанными сторонами, структуре управления и политику в сфере управления. Предприятия с государственным участием должны раскрывать информацию о том, соблюдают ли они какой-либо кодекс корпоративного управления, и, если да, то какой именно. Надлежащая практика при раскрытии финансовых показателей и результатов хозяйственной деятельности подразумевает соблюдение стандартов отчётности, признанных на международном уровне.

В отношении раскрытия информации о вознаграждении членов совета директоров и ключевых руководителей надлежащей прак-

тикой считается раскрытие такой информации в индивидуальном порядке. Информация должна включать положения о прекращении договора и увольнении, а также о любых специальных льготах или компенсациях в неденежной форме, предоставляемых членам совета директоров.

С учётом возможностей и размера предприятия примеры такой информации могут включать в себя следующее:

1. Чёткое заявление для общественности относительно целей предприятия и их реализации (для предприятий, полностью принадлежащих государству, это будет включать в себя любые полномочия, выработанные собственником государственного имущества).

Необходимо, чтобы каждое предприятие с государственным участием чётко определило свои общие цели. Вне зависимости от существующей системы мониторинга результатов деятельности необходимо определить ограниченный набор основных общих целей вместе с информацией о том, каким образом предприятие баланс преимуществ и недостатков между целями, которые могут конфликтовать друг с другом.

Когда государство является мажоритарным акционером или фактически контролирует предприятие с государственным участием, необходимо чётко донести цели предприятия до всех других инвесторов, рынка и общественности. Такие требования о раскрытии информации будут побуждать должностных лиц предприятий с государственным участием разъяснять цели для самих себя, а также могут усилить обязательства руководства по выполнению этих целей. Это станет ориентиром для всех акционеров, рынка и общественности при рассмотрении стратегии и решений, принятых руководством.

Предприятия с государственным участием должны отчитываться о результатах выполнения своих целей посредством раскрытия ключевых финансовых и нефинансовых показателей деятельности. Когда предприятие с государственным участием также используется для целей государственной политики, оно также должно отчитываться о достижении этих целей.

2. Финансовые и операционные результаты предприятия, включая в соответствующих случаях информацию о затратах и планы финансирования целей государственной политики.

Как и частные корпорации, предприятия с государственным участием должны раскрывать информацию о своих финансовых, операционных и нефинансовых результатах деятельности. Также в случаях, когда предполагается выполнение предприятиями с государственным

участием отдельных целей государственной политики, необходимо раскрывать информацию о расходах, связанных с соответствующей деятельностью, и об источниках их финансирования. В то же время собственник имущества должен обеспечить, чтобы дополнительные требования к отчётности, предъявляемые к предприятиям с государственным участием в дополнение к тем, которые предъявляются к частным компаниям, не приводят к возложению ненадлежащего бремени на их хозяйственную деятельность.

3. Информацию о структуре управления, собственности и голосования на предприятии, включая содержание любого кодекса или политики корпоративного управления и описание процесса их применения.

Необходимо обеспечить прозрачность собственника имущества и структур голосования предприятий с государственным участием, чтобы все у всех акционеров было чёткое понимание относительно своей доли в потоке денежных средств и прав голоса. Также должно быть понятно, кто осуществляет право собственности в отношении принадлежащих государству акций, а также где находится центр ответственности при осуществлении государством прав собственника. Любые специальные права или соглашения, которые отклоняются от общепринятых правил корпоративного управления и которые могут искажать структуру собственности и контроля предприятия с государственным участием, такие как «золотые акции» и право вето, подлежат обязательному раскрытию. Информация о наличии соглашений акционеров должна быть раскрыта, в то время как его отдельные элементы могут подпадать под режим конфиденциальности.

4. Информацию о вознаграждении членов совета директоров и ключевых должностных лиц.

Необходимо, чтобы предприятия с государственным участием обеспечивали высокий уровень прозрачности в отношении вознаграждения членов совета директоров и ключевых должностных лиц. Неспособность предоставить общественности достоверную информацию может привести к негативному восприятию и способствовать ответной отрицательной реакции, направленной против собственника имущества и отдельных предприятий с государственным участием. Информация должна касаться фактического уровня вознаграждения и лежащих в их основе политик.

5. Информацию о квалификации членов совета директоров, процедуре отбора кандидатов, включая политику о диверсификации состава совета директоров, занимаемых должностях в советах директоров других компаний, а также о том, рассматривает ли их совет директо-

ров предприятия с государственным участием в качестве независимых директоров.

Полная прозрачность информации о квалификации членов совета директоров особенно важна для предприятий с государственным участием. Назначение кандидата в члены совета директоров предприятия с государственным участием часто является прямой ответственностью правительства, в связи с чем существует риск того, что члены совета директоров воспринимаются в качестве лиц, действующих от имени государства, или в качестве особых политических представителей государства, а не как лиц, действующих в долгосрочных интересах предприятия и его акционеров. Требование о высоком уровне прозрачности информации о квалификации членов совета директоров и процессе назначения кандидатов может играть роль в повышении профессионализма советов директоров предприятий с государственным участием. Это также позволяет инвесторам оценивать квалификацию члена совета директоров и выявлять любые потенциальные конфликты интересов.

6. Информацию о любых существенных прогнозируемых факторах риска и мерах, которые были предприняты для управления такими рисками.

Серьёзные сложности возникают в случаях, когда предприятия с государственным участием начинают реализовывать амбициозные стратегии без чёткого определения, оценки или надлежащего уведомления о наличии соответствующих рисков. Раскрытие информации о существенных рисках является особо важным в тех случаях, когда предприятия с государственным участием осуществляют деятельность в сферах экономики, в которых недавно было ослаблено государственное регулирование и которые все более активно выходят на международный уровень, где они сталкиваются с рядом новых рисков, включая политические, операционные или валютные риски. Без надлежащего уведомления о существенных факторах риска предприятия с государственным участием предприятия могут создать неверное представление о своём финансовом положении и общих результатах деятельности. Это в свою очередь может привести к принятию ненадлежащих стратегических решений и неожиданным финансовым потерям. Информация о существенных факторах риска должна раскрываться своевременно и достаточно регулярно.

Надлежащее раскрытие предприятиями с государственным участием информации о характере и объёме рисков, связанных с их хозяйственной деятельностью, требует создания надёжных систем

управления рисками для выявления, управления, контроля и предоставления отчётности по рискам. Предприятия с государственным участием должны предоставлять отчётность в соответствии с новыми и изменяющимися стандартами и раскрывать все за балансовые активы и обязательства. В соответствующих случаях такая отчётность может охватывать стратегии управления рисками, а также предусмотренные для их применения системы. Это должно применяться к финансовым и операционным рискам, а в соответствующих случаях, являющихся существенными для предприятий с государственным участием, и к рискам, связанным с правами человека, занятостью, охраной окружающей среды и налогообложением. Компании из добывающих отраслей должны раскрывать информацию о своих резервах в соответствии с передовой практикой, существующей в этом отношении, поскольку это может являться ключевым элементом их стоимости и характера рисков.

7. Информацию о любой финансовой помощи, включая гарантии, полученные от государства, и обязательства от лица предприятия с государственным участием, включая договорные обязательства, вытекающие из государственночастных партнёрств.

В целях предоставления справедливой и полной картины о финансовом состоянии предприятия с государственным участием необходимо надлежащим образом раскрывать информацию о взаимных обязательствах, механизмах оказания финансовой помощи и распределения рисков между государством и предприятиями с государственным участием. Раскрытие информации должно включать в себя данные о любых государственных грантах или субсидиях, полученных предприятиями с государственным участием, любых гарантиях, которые были предоставлены государством предприятию с государственным участием для осуществления последним своей деятельности, а также о любых обязательствах, которые государство берет на себя от имени предприятий с государственным участием. Стандарты раскрытия информации должны соответствовать действующим правовым обязательствам, например, касающимся государственной поддержки. Раскрытие информации о гарантиях может осуществляться предприятиями с государственным участием самостоятельно или через государство. Надлежащей практикой считается осуществление законодательной властью мониторинга за использованием государственных гарантий в целях соблюдения бюджетных процедур.

Также необходимо надлежащим образом раскрывать информацию о государственно-частных партнёрствах. Такие предприятия

зачастую характеризуются передачей рисков, ресурсов и благ между государственными и частными партнёрами для предоставления коммунальных услуг или общественной инфраструктуры и впоследствии могут вызывать новые и особые существенные риски.

8. Информацию о любых крупных сделках с государством и иными аффилированными лицами.

Крупные сделки между предприятиями с государственным участием и аффилированными лицами, такие как вложения одного предприятия с государственным участием в акционерный капитал другого предприятия, могут быть источником потенциальных злоупотреблений, и информация о них подлежит раскрытию. Отчётность по сделкам с аффилированными лицами должна содержать всю информацию, которая необходима для оценки достоверности и целесообразности этих сделок. Даже в отсутствие крупных сделок надлежащей практикой также считается чёткая идентификация организационных и корпоративных связей предприятия с государственным участием с другими аффилированными лицами.

9. Информацию о любых релевантных вопросах, касающихся сотрудников и иных заинтересованных лиц.

Предприятия с государственным участием должны предоставлять информацию о ключевых вопросах, касающихся сотрудников и иных заинтересованных лиц, которые могут оказать существенное влияние на финансовые и нефинансовые показатели деятельности предприятия, либо существенно повлиять на заинтересованных лиц. Раскрытие информации может касаться информации об отношениях между руководством и работниками, включая вопросы вознаграждения, сферы коллективного трудового договора, механизмов представительства интересов сотрудников, а также отношений с другими заинтересованными лицами, такими как кредиторы, поставщики и местные сообщества. Она также может включать любую существенную информацию о принятии мер в сфере охраны окружающей среды, социальной сфере, сфере прав человека и борьбе с коррупцией.

Некоторые страны требуют подробного раскрытия информации о кадровых ресурсах. Соответствующие политики, такие как программы развития и обучения кадровых ресурсов, коэффициенты удержания сотрудников, а также планы акционирования предприятия среди работников, могут дать важную информацию о конкурентных преимуществах компаний перед участниками рынка и иными заинтересованными лицами.

В. Годовая финансовая отчётность предприятий с государственным участием должна проходить независимый внешний аудит, основанный на стандартах высокого качества. Реализация отдельных процедур осуществления государственного контроля не заменяет собой проведение независимого внешнего аудита.

В интересах широкой общественности предприятия с государственным участием должны быть настолько же прозрачными, как и публичные корпорации. Вне зависимости от своего организационно-правового статуса, а также в случаях, когда они не являются публичными, все предприятия с государственным участием должны предоставлять отчётность в соответствии с передовой практикой стандартов в сфере бухгалтерского учёта и отчётности.

На практике предприятия с государственным участием вовсе не обязаны проходить аудиторскую проверку у внешних независимых аудиторов. Обычно это требуется в рамках особых систем государственного аудита и контроля, которые иногда рассматриваются в качестве достаточных для обеспечения качества и конкурентоспособности бухгалтерской информации. Данный вид финансового контроля обычно проводится специализированными государственными или высшими контрольно-ревизионными органами государства, которые могут проверять как предприятия с государственным участием, так и собственника имущества. Во многих случаях их представители также могут присутствовать на заседаниях совета директоров и зачастую отчитываются напрямую перед законодательным органом о результатах деятельности предприятия с государственным участием. Однако, эти особые виды контроля предназначены для мониторинга за использованием государственных средств и бюджетных ресурсов, а не за операциями предприятия с государственным участием в целом.

В целях укрепления доверия к предоставляемой информации государство должно требовать, чтобы в дополнение к специальному государственному аудиту, по крайней мере, все крупные предприятия с государственным участием проходили внешний аудит, который проводится в соответствии со стандартами, признанными на международном уровне. Необходимо разработать надлежащие процедуры отбора внешних аудиторов; важным моментом является их независимость от руководства и крупных акционеров, т. е. государства в случае с предприятиями с государственным участием. Более того, к внешним аудиторам могут применяться те же критерии независимости, что и для компаний частного сектора. Это требует пристального вни-

мания комитета по аудиту или совета директоров, и обычно включает ограничения по предоставлению неаудиторских услуг предприятию с государственным участием, в отношении которого проводится аудит, а также особые правила о ротации аудиторских партнёров или проведение тендера для выбора внешнего аудитора.

С. Собственник имущества должен разработать последовательную отчётность предприятий с государственным участием и ежегодно публиковать сводный отчёт по предприятиям с государственным участием. Надлежащая практика требует использования сетевых коммуникаций в целях стимулирования доступа со стороны широкой общественности.

Собственник имущества должен разработать сводную отчётность, которая охватывает все предприятия с государственным участием, и сделать её ключевым инструментом раскрытия информации, предназначенным для широкой общественности, законодательных органов и средств массовой информации. Данная отчётность должна быть разработана таким образом, чтобы позволить всем читателям получить чёткое представление об общих результатах деятельности и развитии предприятия с государственным участием. Также сводная отчётность играет важную роль для собственника имущества в свете углубления своего понимания результатов деятельности предприятия с государственным участием и разъяснения своей собственной политики. Результатом сводной отчётности должна стать подготовка годового сводного отчёта государством. Данная сводная отчётность должна большей частью быть сфокусирована на финансовых результатах деятельности и стоимости акций предприятий с государственным участием, но при этом также должна включать в себя информацию о результатах деятельности, которые связаны с ключевыми нефинансовыми показателями. По крайней мере, она должна предоставлять информацию об общей стоимости пакета акций, находящегося у государства. Она также должна включать в себя общее заявление о политике государства в сфере собственности и о том, как государство применяло её на практике. Информация об организации функции собственника также должна быть предоставлена, равно как и обзор развития предприятия с государственным участием, сводная финансовая информация и отчёт об изменениях в советах директоров предприятий с государственным участием. Сводный отчёт должен содержать ключевые финансовые показатели, включая оборот, доход, поток денежных средств от хозяйственной деятельности, валовые капиталовложения, коэффициент рентабельности собственного ка-

питала, коэффициент отношения собственного капитала к активам и дивидендам. Собственник имущества должен усовершенствовать раскрытие информации о взаимоотношениях с заинтересованными лицами посредством установления чёткой политики и выработки процедуры сводного раскрытия информации для широкой общественности.

Также необходимо предоставлять информацию о методах, используемых для агрегирования данных. Сводный отчёт также может включать в себя отдельные отчёты по наиболее важным предприятиям с государственным участием. Важно подчеркнуть, что сводная отчётность должна не дублировать, а дополнять существующие требования о предоставлении отчётности, например, годовые отчёты для законодательных органов. Некоторые собственники имущества могут опубликовывать лишь «частичные» сводные отчёты, т. е. касающиеся предприятий с государственным участием, осуществляющими деятельность в сопоставимых отраслях.

Собственник имущества должен рассмотреть вопрос о создании веб-сайта, который позволит широкой общественности легко получить доступ к информации. На таких веб-сайтах может размещаться информация об организации функции собственника и общей имущественной политики, а также информация о размере, развитии, показателях деятельности и стоимости государственного сектора.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ VII: ОБЯЗАННОСТИ СОВЕТОВ ДИРЕКТОРОВ ПРЕДПРИЯТИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

Советы директоров предприятий с государственным участием должны обладать необходимой властью, полномочиями и объективностью для выполнения своих функций стратегического руководства и контроля за деятельностью менеджмента. Они должны действовать добросовестно и нести ответственность за свои действия.

Предоставление надлежащих полномочий и повышение качества и эффективности советов директоров предприятий с государственным участием является основным шагом в сторону обеспечения наличия высококачественного корпоративного управления на предприятиях с государственным участием. Необходимо, чтобы на предприятиях с государственным участием были сильные советы директоров, которые могут действовать в интересах предприятия и его собственников, осуществлять эффективный мониторинг руководства и защищать руководство от вмешательства в текущую

деятельность. Для этого потребуется обеспечить компетентность советов директоров предприятий с государственным участием, усилить их независимость и усовершенствовать их функционирование. Также необходимо наделить их ясной и полной ответственностью за осуществление своих функций и добиться добропорядочности в их действиях.

А. Советы директоров предприятий с государственным участием должны получить чёткие полномочия и взять на себя полную ответственность за результаты деятельности предприятия. Роль советов директоров на предприятиях с государственным участием должна быть чётко закреплена в законодательстве, желательно в законе о компаниях. Совет директоров должен нести полную ответственность перед собственниками, действовать в интересах предприятия и соблюдать равенство прав всех акционеров.

Обязанности советов директоров предприятий с государственным участием должны быть прописаны в соответствующих законах, нормативных актах, имущественной политике государства и корпоративных уставах. Особенно важно, и это должно быть подчёркнуто, что на всех членов совета директоров возложена правовая обязанность действовать в наилучших интересах предприятия и соблюдать равенство прав акционеров. Коллективная и индивидуальная ответственность членов совета директоров должна быть чётко сформулирована. Не должно быть никаких различий между ответственностью различных членов совета директоров вне зависимости от того, были ли они выдвинуты в состав совета директоров государством или любыми другими акционерами или заинтересованными лицами. Потребуется провести обучение для того, чтобы проинформировать членов советов директоров предприятий с государственным участием об их обязанностях и ответственности.

В целях повышения ответственности и эффективного функционирования совета директоров последние должны придерживаться передовой практики, разработанной для частного сектора. Они должны быть ограничены по размеру, состоять только из такого количества членов совета директоров, которое необходимо для обеспечения их эффективного функционирования. Как показывает опыт, небольшие по численности советы директоров позволяют вести настоящие стратегические обсуждения и менее склонны к тому, чтобы превратиться в «карманные» органы. Отчёт директоров должен быть предоставлен вместе с годовой отчётностью и направлен внешним аудиторам. Отчёт директоров должен содержать информацию и комментарии по

организации, финансовым результатам деятельности, существенных факторах риска, существенных событиях, отношениях с заинтересованными лицами и последствиях указаний собственника имущества.

В. Советы директоров предприятий с государственным участием должны эффективно осуществлять свои функции по разработке стратегии и осуществлению надзора за менеджментом в соответствии с широкими полномочиями и целями, установленными государством. Они должны иметь право назначать и освобождать от должности генерального директора. Они должны определить уровень вознаграждения для руководителей, который соответствует долгосрочным интересам предприятия.

В целях выполнения своей роли советы директоров предприятий с государственным участием должны активно (i) формулировать или одобрять, контролировать и пересматривать корпоративную стратегию в рамках общих корпоративных целей; (ii) вырабатывать надлежащие показатели деятельности и идентифицировать ключевые риски; (iii) разрабатывать и вести наблюдение за эффективными политиками и процедурами по управлению финансовыми и операционными рисками, а также рисками в отношении прав человека, занятости, охраны окружающей среды и налогообложения; (iv) осуществлять мониторинг процессов раскрытия информации и коммуникации, обеспечивая, чтобы финансовая отчётность достоверно отражала дела предприятия с государственным участием и соответствующие риски; (v) оценивать и осуществлять мониторинг за результатами деятельности руководства; и (van) принимать решения о выплате вознаграждения генеральному директору и разрабатывать эффективные планы правопреемственности для ключевых руководителей.

Одна из ключевых функций советов директоров предприятий с государственным участием должна заключаться в назначении и освобождении с должности генеральных директоров. В отсутствие этого полномочия советам директоров предприятий с государственным участием будет сложно в полном объёме осуществлять свои контролирующие функции и нести ответственность за результаты деятельности предприятия с государственным участием. В некоторых случаях это может быть сделано по согласованию или после консультации с собственником имущества.

Некоторые страны отклоняются от данной надлежащей практики и в случаях, когда государство является единственным владельцем предприятия с государственным участием, разрешают государству назначать генерального директора напрямую. В целях обеспечения

добропорядочности совета директоров надлежащая практика требует, по крайней мере, проведения консультаций с советом директоров. Вне зависимости от процедуры назначения на должность должны быть основаны на профессиональных критериях и процедурах конкурентного отбора. В особенности, что касается крупных предприятий с государственным участием, осуществляющих хозяйственную деятельность, использование независимых экспертов для управления процедурой отбора считается надлежащей практикой. Правила и процедуры выдвижения и назначения генерального директора должны быть прозрачными и соблюдать иерархию подотчётности между генеральным директором, советом директоров и собственником имущества. Информация о каких-либо акционерных соглашениях в отношении назначения генерального директора подлежит раскрытию.

Из обязательства по проведению оценки и мониторинга результатов деятельности руководства следует, что совет директоров предприятия с государственным участием должен принимать решение о выплате вознаграждения генеральному директору при условии соблюдения применимых правил, установленных государством. Они должны обеспечить, чтобы вознаграждение генерального директора было увязано с результатами деятельности предприятия и надлежащим образом раскрыто. Оплата труда высших руководителей должна быть конкурентоспособной, но необходимо уделять внимание тому, чтобы не стимулировать руководство таким образом, который не соответствует долгосрочным интересам предприятия и его собственников. Введение положений о штрафах и оговорок о возврате полученных средств в особых случаях считается надлежащей практикой. Они предоставляют предприятию право удерживать и получать возмещение компенсации от ключевых руководителей в случае совершения управленческого мошенничества и при иных обстоятельствах, например, когда предприятию необходимо заново утвердить свою финансовую отчётность в связи с существенными нарушениями требований к финансовой отчётности. Несколько государств установили ограничения по размерам вознаграждений, выплачиваемых руководителям предприятий с государственным участием в зависимости от размера предприятия и сферы деятельности предприятия.

С. Советы директоров предприятий с государственным участием должны быть сформированы таким образом, чтобы они могли выносить объективные и независимые решения. Все члены советов директоров, включая любых государственных должностных лиц,

должны быть назначены с учётом их квалификации и должны нести соответствующую юридическую ответственность.

Основной предпосылкой наделения советов директоров предприятий с государственным участием соответствующими полномочиями является их структура, которая должна позволять совету эффективно реализовывать поставленные цели и иметь независимое суждение, иметь возможность осуществлять мониторинг высшего руководства и принимать стратегические решения. Все члены совета директоров должны назначаться на основе прозрачного процесса, при этом должно быть ясно, что они обязаны действовать в наилучших интересах компании в целом. Они не должны выступать в качестве отдельных представителей групп, которые назначили их в качестве членов совета директоров. Советы директоров предприятий с государственным участием также должны быть защищены от политического вмешательства, которое может помешать им от концентрации на достижении целей, согласованных с правительством и собственником имущества. Любой государственный представитель, назначенный для службы в совете директоров предприятия с государственным участием, должен нести аналогичные правовые обязанности как и другие члены совета директоров. Например, они не должны пользоваться де юре и де факто освобождением от индивидуальной ответственности.

Надлежащей практикой считается стремление к обеспечению диверсификации состава совета директоров, в том числе в отношении пола, возраста, географического происхождения, профессионального или образовательного опыта. Лица, которые напрямую связаны с исполнительными полномочиями — например, лидеры государств, руководители правительств и министры — не должны являться членами советов директоров, поскольку это будет вызывать серьёзные сомнения относительно независимости их суждений. Для предприятий с государственным участием, осуществляющих хозяйственную деятельность, рекомендуется, чтобы члены совета директоров обладали достаточным коммерческим, финансовым и отраслевым опытом, позволяющим эффективно осуществлять свои обязанности. В этом отношении может пригодиться опыт частного сектора.

Необходимо разработать механизмы оценки и поддержания эффективности деятельности и независимости совета директоров. Они включают в себя, например, ограничения по возможному количеству повторных назначений, а также ресурсы, позволяющие совету директоров иметь доступ к независимой информации или экспертизе.

D. Независимые члены советов директоров, где это применимо, не должны иметь какую-либо материальную заинтересованность или какие-либо взаимоотношения с предприятием, его менеджментом, иными крупными акционерами и собственником имущества, которые могли бы поставить под угрозу вынесение ими объективного суждения.

Для повышения объективности советов директоров предприятий с государственным участием необходимо наличие в них определённого количества независимых членов совета директоров. Некоторые страны требуют, чтобы предприятия с государственным участием применяли бы те же самые правила для независимых членов советов директоров, которые применяются к публичным компаниям. Понятие «независимости» существенно варьируется в зависимости от страны. Независимые члены совета директоров должны быть свободны от какой-либо материальной заинтересованности или отношений с предприятием, его руководством или его собственником, что может поставить под сомнение возможность иметь объективное суждение.

Также надлежащей практикой считается исключение лиц на основании супружеских, семейных или иных личных взаимоотношений с руководителями или контролирующими акционерами предприятия.

Независимые члены совета директоров должны обладать соответствующей компетенцией и опытом для повышения эффективности советов директоров предприятий с государственным участием. На предприятиях с государственным участием, осуществляющих хозяйственную деятельность, рекомендуется нанимать независимых директоров из частного сектора, что может помочь советам директоров стать более ориентированными на бизнес. Их экспертиза также может включать в себя квалификацию, относящуюся к особым обязательствам и целям политики предприятия с государственным участием.

E. Необходимо использовать механизмы, предназначенные для недопущения конфликтов интересов, которые не позволяют совету директоров объективным образом осуществлять свои обязанности, и ограничивающие политическое вмешательство в процесс работы совета директоров.

Поскольку все члены советов директоров предприятий с государственным участием могут стать субъектами конфликтов интересов, необходимо также предпринимать меры по урегулированию кон-

фликтов интересов в случае их возникновения. Все члены совета директоров обязаны раскрывать информацию о любых конфликтах интересов совету директоров, которые принимает решение об их урегулировании. В целях недопущения политического вмешательства в деятельность советов директоров предприятий с государственным участием необходима реализация соответствующих мер. На предприятиях с государственным участием, выполняющих важные обязательства по обслуживанию населения, можно обосновать наличие определённого политического надзора. И наоборот, на предприятиях с государственным участием, осуществляющих хозяйственную деятельность без целей общественно-государственной политики, надлежащей практикой является недопущение представительства в советах директоров на высших уровнях политической власти, включая представителей правительства и законодательных органов. Это не подразумевает, что государственные служащие и иные государственные должностные лица не должны являться членами совета директоров.

Г. Председатель совета директоров должен взять на себя ответственность за эффективное проведение заседаний совета директоров и, при необходимости, с другими членами совета директоров действовать в качестве связующего звена для коммуникаций с собственником государственного имущества. Надлежащая практика требует, чтобы председатель совета директоров не являлся бы одновременно генеральным директором предприятия.

Председатель совета директоров играет важнейшую роль в продвижении результативности и эффективности совета директоров. Задачей председателя является создание эффективной команды из группы отдельных лиц. Это требует наличия особых навыков, включая лидерские, способностей мотивировать команды, способности понимать различные перспективы и подходы, навыков по сглаживанию конфликтов, а также личной эффективности и компетенции. Председатель совета директоров должен действовать в качестве основного контактного пункта между предприятием и собственником имущества. Председатель также может играть важную роль в процедуре выдвижения кандидатов, помогая собственнику имущества наряду с информацией из ежегодной самооценки совета директоров, выявлять пробелы в навыках по определению состава текущего совета директоров.

Надлежащей практикой считается, когда Председатель функционально отделен от генерального директора. Разделение двух постов

помогает обеспечить подходящий баланс полномочий, усовершенствует подотчётность и повышает возможности банка по принятию объективных решений в отсутствие ненадлежащего влияния со стороны руководства. Наличие надлежащего и чёткого определения функций совета директоров и его Председателя помогает избежать ситуаций, когда разделение может привести к неэффективному противодействию между двумя руководителями предприятия). Аналогичным образом надлежащей практикой считаются ситуации, когда руководители правления (где применимо) не становятся Председателем наблюдательного совета по увольнению со своей должности.

Разделение функций председателя и генерального директора является особенно важным на предприятиях с государственным участием, где обычно считается необходимым для усиления независимости совета директоров от руководства. Председатель совета директоров играет ключевую роль в определении направления деятельности совета директоров, обеспечивая его эффективное функционирование и стимулируя активное участие отдельных членов совета директоров в стратегическом руководстве предприятия с государственным участием. Когда функции председателя и генерального директора разделены, за Председателем также должна быть закреплена роль по согласованию с собственником имущества в отношении навыков и опыта, которые должны быть у совета директоров для эффективного осуществления им деятельности.

Г. Если предусмотрено представительство интересов работников в совете директоров, то необходимо разработать механизмы, которые бы гарантировали эффективное осуществление такого представительства и содействовали повышению квалификации совета директоров, его информированности и независимости.

Целью представительства работников в советах директоров предприятий с государственным участием является усиление подотчётности перед работниками как заинтересованными лицами и содействие обмену информацией между работниками и советом директоров. Представительство работников может помочь обогатить дискуссии совета директоров и способствовать реализации решений совета директоров в рамках предприятия. Когда представительство работников в совете директоров предприятия с государственным участием предусмотрено законом или коллективным договором, положение должно применяться таким образом, чтобы это способствовало независимости, компетентности и информированности советов директоров предприятий с государственным участием. Пред-

ставители работников должны иметь те же права и обязанности, что и все остальные члены совета директоров, должны действовать в наилучших интересах предприятия и должны относиться ко всем акционерам одинаково. Представительство работников в совете директоров предприятия с государственным участием не должно само по себе рассматриваться в качестве угрозы независимости совета директоров.

Должны быть созданы процедуры, способствующие доступу к информации, обучению и экспертизе, а также независимости членов совета директоров от генерального директора и руководства. Данные процедуры также должны включать в себя адекватные, прозрачные и демократические процедуры назначения членов совета директоров, право отчитываться перед сотрудниками на регулярной основе, при условии надлежащего соблюдения требований совета директоров о конфиденциальности, а также обучение и чёткие процедуры управления конфликтами интересов. Положительный вклад в работу совета директоров также потребует принятия и конструктивного сотрудничества со стороны других членов совета директоров, а также руководства.

Н. Советы директоров предприятий с государственным участием должны рассмотреть вопрос о создании специализированных комитетов, состоящих из независимых и квалифицированных членов, в целях его полной поддержки при выполнении им своих функций, в частности, касающихся вопросов аудита, управления рисками и вознаграждения. Создание специализированных комитетов должно повысить эффективность заседаний советов директоров и не должно уменьшать ответственность всего совета директоров.

Создание комитетов совета директоров играет важную роль в повышении эффективности работы совета директоров предприятия с государственным участием, что повышает их компетентность и лежит в основе их основной ответственности. Они также могут оказаться эффективными в рамках изменения культуры совета директоров и усиления их независимости и законности в отраслях, в которых существуют потенциальные конфликты интересов, например, в отношении закупок товаров, работ и услуг, сделок со связанными сторонами и вопросы выплаты вознаграждения. Использование специализированных комитетов совета директоров, особенно на крупных предприятиях с государственным участием, в соответствии с практикой частного сектора, считается надлежащей практикой. Специальные комитеты, которые могут повысить

эффективность советов директоров, включают в себя комитеты по вопросам аудита, вознаграждения, стратегии, этики, рисков и закупок.

В отсутствие специализированных комитетов совета директоров собственник имущества может разработать руководство по определению того, в каких случаях советы директоров предприятий с государственным участием должны рассмотреть вопрос о создании специализированных комитетов совета директоров. Эти руководства должны основываться на комбинации критериев, включая размер предприятия с государственным участием и особые риски или компетенции, которые должны быть усилены в рамках советов директоров предприятий с государственным участием. Необходимо, чтобы на крупных предприятиях с государственным участием был комитет по аудиту или эквивалентный орган с полномочиями по организации встречи с любым должностным лицом предприятия. Необходимо, чтобы специализированные комитеты совета директоров находились под председательством неисполнительного директора и включали в себя достаточное количество независимых членов. Пропорция независимых членов совета директоров, а также тип требуемой независимости (например, независимость от руководства или основного собственника) будет зависеть от типа комитета, чувствительности вопроса, связанного с конфликтом интересов, и отрасли предприятия с государственным участием. Комитет по аудиту, например, должен состоять только из независимых и финансово грамотных членов совета директоров. В целях обеспечения эффективности состав комитетов совета директоров должен включать в себя квалифицированных и компетентных членов совета директоров, обладающих необходимой технической экспертизой.

Наличие специализированных комитетов совета директоров не должно освобождать совет директоров от коллективной ответственности по всем вопросам. Специализированные комитеты совета директоров должны иметь письменные регламенты, которые определяют их обязанности, полномочия и состав. Специализированные комитеты совета директоров должны отчитываться перед всем советом директоров, и протоколы заседаний комитетов должны направляться всем членам совета директоров.

I. Советы директоров предприятий с государственным участием должны проводить под надзором Председателя ежегодную, надлежащим образом структурированную оценку результатов своей деятельности и эффективности.

Систематический процесс оценки является необходимым инструментом повышения профессионализма совета директоров предприятия с государственным участием, поскольку он подчёркивает задачи совета и обязанности его членов. Он также играет важную роль в идентификации необходимых компетенций и репутации членов совета директоров. Он также является для отдельных членов совета директоров полезным стимулом, чтобы проводить достаточное количество времени и прилагать необходимые усилия для выполнения своих обязанностей члена совета директоров. Оценка должна быть сфокусирована на результатах деятельности совета директоров как отдельного лица. Она также может включать в себя оценку эффективности и вклада отдельного члена совета директоров. Однако, оценка отдельных членов совета директоров не должна препятствовать желаемой и необходимой коллегиальности работы совета директоров.

Оценка совета директоров должна проводиться под ответственность Председателя и в соответствии с развивающейся передовой практикой. При необходимости можно прибегнуть к внешней или независимой экспертизе. Оценка совета директоров должна внести свой вклад в пересмотр таких вопросов, как размер совета директоров, его состав и размер вознаграждения, выплачиваемый членам совета директоров. Оценка также может сыграть важную роль в разработке эффективных и надлежащих вводных и обучающих программ для новых и существующих членов советов директоров предприятий с государственным участием. При проведении оценки совет директоров предприятия с государственным участием может обращаться за советом к внешним и независимым экспертам, а также к собственнику имущества.

Результаты проведённых оценок советов директоров также могут служить полезным источником информации для дальнейшего процесса назначения членов совета директоров. Однако необходимо подвести итоги: оценки деятельности совета директоров могут быть использованы для предупреждения собственника имущества о необходимости нанять будущих членов совета директоров, обладающих определёнными навыками, которые необходимы совету директоров отдельного предприятия с государственным участием. Но в целом они не должны использоваться в качестве инструмента для «отмены выбора» отдельными существующими директорами, что может демотивировать его от игры активной и, возможно, очень важной роли в рамках обсуждения на совете директоров.

Ж. Предприятия с государственным участием должны разработать эффективные процедуры внутреннего аудита и создать функцию внутреннего аудита, которая бы контролировалась и отчитывалась непосредственно перед советом директоров и ревизионной комиссией или иным аналогичным корпоративным органом.

Как и в крупных публичных компаниях крупным предприятиям с государственным участием необходимо предусмотреть систему внутреннего аудита. Внутренний аудит даёт независимую и объективную оценку, что помогает предприятию с государственным участием усовершенствовать систему управления рисками, контроля и управления. Внутренние аудиторы играют важную роль в обеспечении эффективного и устойчивого процесса раскрытия информации и надлежущей системы внутреннего контроля в широком смысле слова. Они должны определить процедуры по сбору, компилированию и предоставлению достаточно подробной информации. Они также должны обеспечить надлежащее применение процедур предприятия с государственным участием.

Для повышения уровня своей независимости и полномочий внутренние аудиторы должны работать от имени и подчиняться непосредственно совету директоров и его комитету по аудиту или советам директоров или аудиторским советам, если таковые имеются. У внутренних аудиторов должен быть беспрепятственный доступ к Председателю и членам всего совета директоров и его комитету по аудиту. Их отчётность является важной для возможности совета директоров проводить оценку фактических операций и деятельности компании. Необходимо стимулировать проведение консультаций между внешними и внутренними аудиторами. Наконец, также рекомендуется в качестве надлежущей практики, чтобы отчёт о внутреннем контроле был включена в финансовую отчётность, описывая структуру внутреннего контроля и процедуры предоставления финансовой отчётности. Существенные выводы, сделанные по итогам проведения внутреннего аудита, должны быть доведены до сведения совета директоров и, если применимо, до его аудиторского комитета.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, на-

правленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

Научное издание

**Управление государственным
сектором экономики**

Монография

В авторской редакции

Ответственный за выпуск *Н. Г. Щербакова*

Дизайн обложки *А. Н. Тодоровой*

Компьютерная верстка *О. М. Крупской*

Подписано в печать 25.06.2018. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.

Ризография. Усл. печ. л. 14,65+0,23 вкл. Уч.-изд. л. 13,24+0,02 вкл.

Тираж 100 экз. Заказ 304.

Издатель и полиграфическое исполнение:

республиканское унитарное предприятие

«Издательский центр Белорусского государственного университета».

Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 1/159 от 27.01.2014, № 2/63 от 19.03.2014.

Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.

