

Руководящие принципы
ОЭСР по корпоративному
управлению на
государственных
предприятиях



ПРИНЦИПЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОЭСР

Сразу после опубликования в 1999 году *Принципы корпоративного управления ОЭСР* завоевали мировое признание как международные стандарты надлежащего корпоративного управления. Они активно используются государственными и регулируемыми органами, инвесторами, корпорациями и другими заинтересованными лицами как в странах ОЭСР, так и в государствах, не входящих в ОЭСР. Они были приняты Форумом финансовой стабильности в качестве одного из двенадцати основополагающих стандартов для надежных финансовых систем. Принципы призваны помочь в оценке и усовершенствовании правовых, институциональных и нормативных основ корпоративного управления. В них также содержатся рекомендации для фондовых бирж, инвесторов, корпораций и других участников процесса развития системы надлежащего корпоративного управления.

«Принципы корпоративного управления» – это живой документ. В данном переработанном издании учтены изменения, произошедшие с 1999 года, и внесены некоторые важные поправки и дополнения. Доработки в значительной степени учитывают результаты широких консультаций с общественностью. Переработанный вариант Принципов корпоративного управления был согласован странами ОЭСР 22 апреля 2004 г.

Ваши замечания, вопросы и предложения, касающиеся «Принципов корпоративного управления ОЭСР», просим направлять в Отдел по корпоративным вопросам ОЭСР по следующему адресу: corporate.affairs@oecd.org. Дополнительную информацию о работе ОЭСР в области корпоративного управления и о Принципах можно найти на сайте: www.oecd.org/daf/corporate/principles.

Книги, периодические издания и статистические базы данных ОЭСР теперь можно найти в нашей онлайн-библиотеке на сайте: www.SourceOECD.org.

Настоящая книга предлагается подписчикам следующих разделов библиотеки SourceOECD:

«Промышленность, услуги и торговля»

«Управление»

За дополнительной информацией о доступе к онлайн-библиотеке ОЭСР обращайтесь к своему библиотекарю или пишите нам по адресу: SourceOECD@oecd.org

Данный перевод на русский язык является неофициальным. ОЭСР не гарантирует качество перевода и не несет ответственности за перевод и его использование.

Введение

Во многих странах корпоративное управление государственных предприятий представляет собой достаточно большую проблему. Но до сих пор нет ни одного международного эталона, который помог бы государствам оценить и улучшить способ реализации прав собственности на этих предприятиях, которые часто составляют существенную долю экономики. Данное *Руководство ОЭСР по корпоративному управлению государственных предприятий* устраняет этот важный пробел, а его разработка привлекла глобальное внимание со стороны различных акционеров. Та всеобъемлющая поддержка, которая была оказана ОЭСР в ходе этой работы, а также широкое одобрение самого *Руководства* убеждает меня в том, что они будут широко распространены и активно использоваться как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, не являющимися членами ОЭСР.

Потребность в этом *Руководстве* не является неожиданностью для тех, кто следил за развитием политики в этой области. Общий опыт стран, которые начали реформу корпоративного управления государственных предприятий, доказывает, что это является важным, но и одновременно сложным мероприятием. Основная проблема заключается в поиске баланса между обязанностью государства за активное выполнение функций собственника, таких как назначение и избрание совета директоров, и в то же время воздержание от чрезмерного политического вмешательства в руководство компанией. Другой важной проблемой является обеспечение наличия однородной конкурентной среды на рынках, где компании частного сектора могут конкурировать с государственными предприятиями, и что государство не будет искажать конкуренцию посредством использования своих регулятивных или надзорных полномочий.

Основываясь на практическом опыте, данное *Руководство* содержит конкретные предложения о том, каким образом можно разрешить такие дилеммы. Например, предлагается, что государство должно выполнять свои функции собственника через соответствующую централизованную организацию или через несколько эффективно координируемых организаций, которые должны действовать независимо и в соответствии с общедоступной и общеизвестной политикой собственности. *Руководство* также предлагает строгое разделение государственной собственности и регулятивных функций. При условии надлежащего применения, эти и другие рекомендованные реформы будут иметь большое значение для профессиональной и подотчетной реализации прав государственной

собственности, а также для того, что государство будет играть позитивную роль в улучшении системы корпоративного управления во всех секторах его экономики. Результатом этого станут более здоровые, более конкурентоспособные и более прозрачные предприятия.

Опытные директивные органы и практикующие специалисты из большого количества стран-членов ОЭСР и стран, не являющихся членами ОЭСР, сделали большой вклад в разработку этого *Руководства*. Их вклад, внесенный посредством открытого консультативного процесса, обусловил качество и актуальность этого *Руководства*. Я выражаю свое искреннее признание всем членам Рабочей группы ОЭСР по приватизации и корпоративному управлению государственным имуществом, чьи конструктивные усилия позволили разработать данное *Руководство*, а также Председателю Рабочей группы, г-ну Ларс-Йохану Цедерлунду, чья самоотдача и руководство помогли успешно завершить данную работу. Я также благодарю организации и тех лиц, которые принимали участие в консультациях, тем самым способствуя успешной разработке данного документа. Ваш опыт был незаменим, и мы признательны и высоко ценим Ваш вклад*.

Забегая вперед, данное *Руководство* должно получить широкое распространение и активно использоваться. Его применение в отдельных странах будет поддержано процессом диалога и обмена опытом среди равноправных участников из разных стран. Поэтому ОЭСР продолжит организацию форумов с участием стран-членов ОЭСР и стран, не являющихся членами ОЭСР, которые будут способствовать качественному корпоративному управлению государственных предприятий.



Дональд Джонстон
Генеральный секретарь

* Полный список благодарностей см. на с. 7.

СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности	5
Преамбула	7
I. Обеспечение эффективных правовых и нормативных основ для государственных предприятий	11
II. Государство как собственник.....	13
III. Равноправное отношение к акционерам	15
IV. Отношения с заинтересованными лицами	16
V. Прозрачность и раскрытие информации.....	17
VI. Обязанности советов директоров на государственных предприятиях	19
Аннотации к Главе I:	
Обеспечение эффективных правовых и нормативных основ для госпредприятий	21
Аннотация к Главе II:	
Государство как собственник.....	28
Аннотации к Главе III:	
Равноправное отношение к акционерам	41
Аннотации к Главе IV:	
Отношения с заинтересованными лицами.....	45
Аннотации к Главе V:	
Прозрачность и раскрытие информации.....	50
Аннотации к Главе VI:	
Обязанности советов директоров на государственных предприятиях	58

БЛАГОДАРНОСТИ

Я хотел бы выразить признательность всем членам Рабочей группы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях и в особенности ее Председателю, г-ну Ларс-Йохану Седерлунду, и сопредседателям, г-же Аните Рюнг и г-ну Эрику Прейсу, благодаря чьей самоотверженности и опыту этот проект имел успех. Я также хотел бы поблагодарить всех официальных лиц и экспертов со всего мира, которые приняли участие в наших консультациях, представили свои комментарии и иным образом сделали вклад в обеспечение качества и обоснованности *Руководства ОЭСР по корпоративному управлению государственных предприятиях*.

Хотел бы выразить особую благодарность участникам двух консультационных встреч, прошедших на высшем уровне в октябре 2004 года в Париже, включая Ибрагима Бедаира Абдл-Наби, Абдессалама Абудрара, Мохаммеда Адама, Мохтара Азмана, Свена Баетена, Георга Бану, Бигитту Беллина, Энцо Карди, Джилермо Кастило Джусто, Гу Чанга, Хосе Клементе Гомеса, Эдуардо Кутинхо Гера, Мартина Крага, Сикандера Девана, Мишеля Дифенбахера, Евгения Дитриха, Анне Датхиллеул, Жозиану Фангуиновени, Лакшмана Фернандо, Джона Форшо, Владимира Гусакова, Клауса Хеллберга, Тьеббо Хепкема, Анне-Мари Идрач, Фернандо Игрежа, Сюзан Джи, Йонг-Су Джеона, Сяолянга Джиа, Яна Жучелка, Мохаммеда Хана, Катерину Кимура, Дага Клакенберга, Павла Куту, Адриана Лажуса, Хейн-Бин Ли, Джулианну Лемма, Жаокси Ли, Акоса Машера, Жан-Аймона Масси, Тарцисио Хосе Массоте Годоя, Татьяну Медведеву, Бернарда Майера, Кэти Миллсом, Кьонг-Джин Мина, До Ти Хонг Мина, Карлоса Младинича, Бенуа Морэ, Ральфа Мюллера, Рето Мюллхаупта, Иль Чонг Нама, Хуао Карлоса Паркинсона де Кастро, Петера Педлара, Горацио Пиццаро, Джона Прескотта, Абу Корах Кутайба, Жан-Ноэля Рея, Юрга Рётели, Жан-Пьера Сабурина, Хайка Саргсяна, Эдуардо Карноса Скалецки, Иоахима Шульте, Юлию Седову, Ахмада Шахизама Шарифа, Малькольма Симпсона, Тове Е Скъевестада, Алексея Тимофеева, Дирка Тиреза, Йенс-Херманна Треунера, Райнера Вилтша, Вина Вильямса, Саймона Вонга и Мохаммеда Кахирая Заглоала.

Более того, огромный вклад сделали эксперты и организации, которые предоставили свои комментарии на новый проект, включая Петра Александру, Бистру Боеву, Доминик Дальне, Мариано Фабрицио, Ричарда Фредерика, Цезаря Фуентеса, Джейша Кумара, Вильяма Ливингстона, Розу Мбах, Хуана Ф. Мендизабала Фрерс, Айру М Миллстайн, Хосе Мокиллаза, Каллироя Николиса, Альфонса С. Револло, Джона Ригера, Кристиана Стренгера, Георгия Самбунариса, Грея Саутона, Пола Свини, Арьена Ван Баллегоена, Теодоро Виготски, Мохаммеда Хайри, Махмуда Заглула, Венецианскую ассоциацию исполнительных менеджеров (AVE), Конфедерацию польских работодателей, Федеральное министерство финансов – Германия, Форс Увриэр, Биржи и клиринговые палаты Гонконга, Индонезийское надзорное агентство по рынкам капитала, Институт внутренних аудиторов (ИВА) – московский офис, Услуги для институциональных акционеров, Международную организацию высших ревизионных учреждений, Международное общество докторов окружающей природной среды, Центр образования женщин "Новые горизонты", НИКОЙЛ, Польский форум по корпоративному управлению, Международное бытовое обслуживание, Комиссия Армении по ценным бумагам, Комиссия Малайзии по ценным бумагам, Национальное автономное объединение сотрудников государственной администрации, (SNAPAP), Ассоциацию промышленников и предпринимателей Турции (TUSIAD) и Союз национальных автономных объединений (UNSA).

Я также рад выразить свою признательность консультативным органам ОЭСР, Консультативному комитету по бизнесу и промышленности (BIAC) и Консультативному комитету по профсоюзам (TUAC) и международным организациям, которые приняли участие, включая Африканский банк развития, Международную федерацию бухгалтеров (IFAC) и Международную финансовую корпорацию (IFC). Глобальный форум по корпоративному управлению и Всемирный банк также сделали существенный вклад в эту работу.

Наконец, я хотел бы поблагодарить сотрудников Секретариата ОЭСР в Директорате по финансовым вопросам и делам предприятий, которые посвятили массу времени, чтобы самоотверженно и на высоком уровне оказать помощь Рабочей группе: Вильяма Витерелла, Рейнера Гайгера, Каролину Эрвин, Роберта Лея, Матса Исакссона, Гранта Киркпатрика, Матильду Меснар и Йжеому Иньяму.

ПРЕАМБУЛА

В некоторых странах ОЭСР государственным предприятиям (госпредприятиям) все еще принадлежит значительная доля ВВП, занятости и рыночной капитализации. Кроме того, госпредприятия нередко преобладают в таких коммунальных и инфраструктурных отраслях, как энергетика, транспорт и телекоммуникации, от деятельности которых во многом зависят широкие слои населения и другие части хозяйственного сектора. Таким образом, управление госпредприятиями играет важнейшую роль, способствуя их положительному вкладу в общеэкономическую эффективность и конкурентоспособность страны. Как показывает опыт ОЭСР, качественное корпоративное управление на госпредприятиях является важной предпосылкой экономически эффективной приватизации, так как позволяет добиться большей привлекательности предприятий для потенциальных покупателей и повысить их стоимость.

В ряде стран ОЭСР также существует значительный государственный сектор, который в некоторых случаях даже является доминирующей частью экономики. Эти страны во многих случаях реформируют подход к организации и управлению госпредприятиями и охотно делятся со странами ОЭСР своим опытом по поддержке реформ на национальном уровне.

В этой связи Рабочая группа по корпоративному управлению ОЭСР в июне 2002 г. обратилась к Рабочей группе по приватизации и корпоративному управлению государственными активами с просьбой разработать ряд рекомендательных руководящих принципов и надлежащую практику по корпоративному управлению госпредприятий. При разработке этого Руководства Рабочая группа, состоящая из представителей стран ОЭСР, а также Всемирного банка и МВФ в качестве наблюдателей, провела интенсивные консультации. Был опрошен широкий круг заинтересованных сторон, таких как, например, члены советов директоров и руководители госпредприятий, государственные контрольно-ревизионные органы, профсоюзы и парламентарии; были

также проведены активные консультации со странами, не входящими в ОЭСР. Проект Руководства был опубликован на веб-сайте ОЭСР для широкого обсуждения и получил немало полезных и конструктивных замечаний, которые также были размещены на сайте.

Настоящее Руководство следует рассматривать как дополнение к Принципам корпоративного управления ОЭСР¹, на которых оно основано и с которым полностью согласовано. Руководство относится непосредственно к вопросам, характерным для корпоративного управления на госпредприятиях и поэтому исходит из позиций государства как собственника, уделяя особое внимание тем мерам политики, которые обеспечивают качественное корпоративное управление. Тем не менее, в число намерений Руководства не входило, да и не могло входить, противостояние или настаивание на отказе от каких-либо мер или программ приватизации в странах, входящих и не входящих в ОЭСР.

С течением времени основания для сохранения государственной собственности на коммерческих предприятиях в странах и отраслях изменялись; чаще всего они состоят из комплекса социальных, экономических и стратегических интересов. Примерами могут служить отраслевая политика, региональное развитие, предоставление общественных благ, а также существование так называемых «естественных» монополий. Однако, за последние несколько десятилетий глобализация рынков, технологические новшества и дерегулирование ранее монополистических рынков привели к необходимости скорректировать и реструктурировать сектор государственных предприятий. Эти тенденции были проанализированы в двух недавних докладах ОЭСР, которые послужили фактической основой для настоящего Руководства².

При осуществлении своих обязанностей собственника государство выиграет, если воспользуется инструментами, уже действующими в частном секторе, включая Принципы корпоративного управления ОЭСР. Это особенно верно в отношении госпредприятий, чьи акции обращаются на бирже. Однако, перед госпредприятиями стоят некоторые очевидные проблемы, касающиеся управления. Одна из них заключается в том, что госпредприятия могут страдать в равной степени как от совершенно

¹. Принципы корпоративного управления ОЭСР, 2004 г.

². Корпоративное управление на государственных предприятиях в странах ОЭСР, ОЭСР, 2005 г., а также Приватизация государственных предприятий, обзор политики и практики в странах ОЭСР, ОЭСР, 2003 г.

пассивного и отстраненного поведения, так и от неприемлемого мелочного и политически ангажированного вмешательства государства – собственника. Существует и опасность размывания ответственности. Госпредприятия нередко защищены от двух основных угроз, которые необходимы для контроля за действиями менеджмента в корпорациях частного сектора, а именно от поглощения и банкротства. И, наконец, сложности корпоративного управления проистекают из того, что ответственность за работу госпредприятий распределена по длинной цепочке доверенных лиц (руководство, совет директоров, представители собственника, министерства, правительство) при отсутствии явного и легко устанавливаемого, либо удаленного, хозяина. Распутать эту сложную паутину ответственности, чтобы обеспечить эффективность решений и надлежащее корпоративное управление - задача непростая.

Поскольку задача Руководства - дать общие рекомендации, которые помогут правительствам повысить эффективность госпредприятий, решение о применении данного Руководства в отношении управления на конкретном госпредприятии должно приниматься на прагматичной основе. Руководство ориентировано главным образом на госпредприятия обособленной правовой организации (т.е., отделенные от государственного администрирования), ведущие коммерческую деятельность (т.е., основная часть доходов таких госпредприятий поступает от реализации и комиссионных), независимо от того, выполняют ли они при этом еще и государственную функцию. Такие госпредприятия могут быть как в конкурентном, так и в неконкурентном секторе экономики. При необходимости, в Руководстве проводится различие между госпредприятиями, чьи акции зарегистрированы на бирже, и госпредприятиями без листинга, или между госпредприятиями, принадлежащими государству полностью, и госпредприятиями, в которых государству принадлежит контрольный или неконтрольный пакет, так как в каждом случае вопросы корпоративного управления стоят в некоторой степени по-разному. Данное Руководство может быть применено и в отношении дочерних предприятий вышеупомянутых лиц, независимо от того, обращаются или нет их акции на бирже.

Несмотря на то, что рекомендации Руководства относятся главным образом к коммерческим предприятиям, находящимся в собственности центрального правительства и в федеральной собственности, власти могут распространять их применение на субнациональные уровни государства, в собственности которых находятся предприятия. Они также окажутся полезными и в отношении некоммерческих госпредприятий, выполняющих особую общественную роль, вне зависимости от того, имеют они корпоративную форму или нет. Ведь государство и общество

заинтересованы в том, чтобы все эти категории госпредприятий находились под профессиональным руководством и применяли надлежащую практику управления.

В Руководстве термин «госпредприятия» относится к предприятиям, в которых государство имеет значительный контроль через стопроцентную, контрольную или неконтрольную, но значительную собственность. В то же время, многие из руководящих принципов полезны также и в тех случаях, когда государство оставляет за собой небольшую долю в компании, но продолжает действовать как ответственный и осведомленный акционер. Сходным образом, термин «орган собственности» относится к государственной структуре, отвечающей за осуществление прав собственности государства, будь это конкретный департамент министерства, самостоятельное ведомство или иное. Наконец, как и в Принципах корпоративного управления ОЭСР, термин «совет директоров», используемый в настоящем документе, включает в себя различные национальные модели структуры совета директоров, как в странах ОЭСР, так и в странах, не входящих в организацию. В типично двухуровневых системах, существующих в ряде стран, «совет» относится к «наблюдательному совету», а «главное руководство» - к «правлению».

Нижеследующий документ состоит из двух частей. В первой части руководящие принципы охватывают следующие направления: I) Обеспечение эффективных правовых и нормативных основ для госпредприятий; II) Государство как собственник; III) Равноправное отношение к акционерам; IV) Отношения с заинтересованными лицами; V) Прозрачность и раскрытие информации; VI) Обязанности советов директоров на государственных предприятиях. Каждый из разделов имеет, в качестве подзаголовка, выделенного курсивом, конкретный руководящий принцип, а ниже следуют несколько связанных, подчиненных принципов. Во второй части документа Руководства включены аннотации, содержащие комментарии к Руководству и призванные помочь читателю понять логику рекомендации. Аннотации также иногда содержат описания основных тенденций, предлагают альтернативные методы реализации и примеры, которые помогут при применении Руководства.

I. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ ПРАВОВЫХ И НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Правовые и нормативные основы государственных предприятий должны обеспечивать равенство условий на рынках, на которых конкурируют госпредприятия и компании частного сектора, чтобы избежать перекосов на рынке. Эти основы должны базироваться и быть полностью совместимы с Принципами корпоративного управления ОЭСР.

- А.** Должно существовать четкое разделение между функцией государства как собственника и прочими функциями государства, которые могут повлиять на условия существования госпредприятий, в особенности в том, что касается регулирования рынка.
- Б.** Правительства должны стремиться упростить и упорядочить рабочую практику и правовую форму, в соответствии с которыми действуют госпредприятия. Их правовая форма должна позволять кредиторам предъявлять требования и инициировать процедуры несостоятельности.
- В.** Все обязательства и обязанности, которые госпредприятие должно взять на себя в связи с предоставлением общественных услуг, сверх общепринятых норм, должны быть четко прописаны законами или нормами регулирования. Обо всех этих обязательствах и обязанностях должно быть также проинформировано общество, а связанные с ними издержки должны покрываться прозрачным образом.
- Г.** Госпредприятия не должны быть исключены из действия общих законов и норм. Заинтересованные лица, включая конкурентов, должны иметь доступ к эффективной системе взыскания и

беспристрастному решению в случаях, когда они считают, что их права были нарушены.

- Д. Правовые и нормативные основы должны допускать достаточную гибкость для внесения изменений в структуру капитала госпредприятий, когда это необходимо для достижения целей компании.
- Е. Госпредприятия должны существовать в конкурентной среде там, где это касается доступа к финансированию. Их отношения с государственными банками, государственными финансовыми институтами и другими государственными компаниями должны быть построены исключительно на коммерческой основе.

II. ГОСУДАРСТВО КАК СОБСТВЕННИК

Государство должно действовать как осведомленный и активный собственник и выработать четкую и последовательную политику в отношении собственности, добиваясь того, чтобы управление на госпредприятиях осуществлялось прозрачным и ответственным образом, при наличии должного профессионализма и результативности.

- А. Государство должно разработать и опубликовать свою политику в отношении собственности, определив в ней общие задачи государственной собственности, роль государства в корпоративном управлении на госпредприятиях, а также то, как оно будет реализовывать на практике свою политику в отношении собственности.
- Б. Государство не должно принимать участия в повседневном управлении госпредприятиями и должно предоставить им полную хозяйственную автономию для достижения поставленных целей.
- В. Государство должно позволить советам директоров госпредприятий исполнять свои обязанности и должно уважать их самостоятельность.
- Г. Осуществление прав собственности должно быть четким образом прописано в структуре государственной администрации. Осуществлению этой задачи могла бы способствовать организация координирующей структуры или, точнее, централизация функции собственника.
- Д. Структура, осуществляющая координацию или права собственности, должна быть подотчетна представительным органам, например, парламенту, и иметь четко прописанные отношения с соответствующими государственными органами, включая высшие контрольно-ревизионные органы государства.

Е. Государство, как активный собственник, должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждой компании. В число его основных обязанностей входят:

1. Быть представленным на общем собрании акционеров и голосовать принадлежащими государству акциями;
2. Основать четко структурированный и прозрачный процесс выдвижения кандидатов в совет директоров на госпредприятиях, в которых государству принадлежит 100 процентов или контрольный пакет, и активно участвовать в формировании советов директоров всех госпредприятий;
3. Создать системы отчетности, позволяющие вести регулярный мониторинг и оценку результатов госпредприятия;
4. При условии, что правовая система и уровень участия государства это позволяют, поддерживать постоянный диалог с внешними аудиторами и органами особого государственного контроля.
5. Добиваться, чтобы схемы вознаграждения членов советов на госпредприятиях соответствовали долгосрочным интересам компании, привлекали и мотивировали квалифицированных специалистов.

III. РАВНОПРАВНОЕ ОТНОШЕНИЕ К АКЦИОНЕРАМ

Государство и госпредприятия должны признавать права всех акционеров и в соответствии с Принципами корпоративного управления ОЭСР, обеспечивать равное к ним отношение и равный доступ к корпоративной информации.

- А. Координирующий орган или орган собственности и госпредприятия должны обеспечить равноправное отношение ко всем акционерам.
- Б. Госпредприятия должны соблюдать высокую степень прозрачности по отношению ко всем акционерам.
- В. Госпредприятия должны разработать активную политику взаимоотношений и консультаций со всеми акционерами.
- Г. Необходимо способствовать участию миноритарных акционеров в общих собраниях, чтобы позволить им принять участие в основных корпоративных решениях, как например, выборы в совет директоров.

IV. ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ

Политика государства в отношении своей собственности должна полностью признавать обязанности госпредприятий по отношению ко всем заинтересованным лицам и требовать, чтобы госпредприятие отчитывалось о своих отношениях с заинтересованными лицами.

- А.** Правительства, орган, координирующий или осуществляющий права собственности, а также сами госпредприятия должны признавать и уважать права заинтересованных лиц, предусмотренные законом или взаимными соглашениями, и руководствоваться в этом отношении Принципами корпоративного управления ОЭСР.
- Б.** Зарегистрированные на бирже или крупные госпредприятия, а также госпредприятия, выполняющие важные общественные задачи, должны отчитываться о своих взаимоотношениях с заинтересованными лицами.
- В.** Совет директоров госпредприятия должен разработать внутренний кодекс этики, применять его и сообщать о мерах соблюдения. Эти кодексы этики должны быть основаны на национальных нормах, соответствовать международным обязательствам и распространяться как на саму компанию, так и на ее дочерние организации.

V. ПРОЗРАЧНОСТЬ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Госпредприятия должны соблюдать высокие стандарты прозрачности в соответствии с Принципами корпоративного управления ОЭСР.

- А.** Координирующий орган или орган собственности должен разработать последовательную и обобщенную отчетность по госпредприятиям и публиковать ежегодно совокупный отчет по госпредприятиям.
- Б.** Госпредприятия должны разработать эффективные процедуры внутреннего аудита и создать функцию внутреннего аудита, которая была бы подконтрольна и подчинялась непосредственно совету директоров и ревизионному комитету или эквивалентному органу компании.
- В.** Госпредприятия, особенно крупные, должны проходить годовой независимый внешний аудит на основе международных стандартов. Наличие процедур особого государственного контроля не заменяет независимый внешний аудит.
- Г.** В отношении госпредприятий должны действовать такие же требования к качеству учета и аудита, что и в компаниях, зарегистрированных на бирже. Крупные госпредприятия и госпредприятия, зарегистрированные на бирже, должны предоставлять финансовую и нефинансовую информацию в соответствии с высокими, признанными на международном уровне стандартами.
- Д.** Госпредприятия должны раскрывать существенно важные сведения по всем вопросам, описанным в Принципах корпоративного управления ОЭСР, и помимо того, по вопросам, представляющим особый интерес для государства как собственника и для общества в целом. Примерами таких сведений могут служить следующие:
 - 1.** Ясное публичное заявление о задачах компании и их выполнении.

2. Структура собственности и голосования в компании;
3. Все существенные факторы риска и меры, принятые для контроля над этими рисками;
4. Вся финансовая помощь, включая гарантии, полученная от государства, и обязательства, данные от имени госпредприятия;
5. Все существенно важные сделки со связанными сторонами.

VI. ОБЯЗАННОСТИ СОВЕТОВ ДИРЕКТОРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

Советы директоров госпредприятий должны обладать необходимой властью, полномочиями и объективностью для выполнения своей функции стратегического руководства и контроля за деятельностью менеджмента. Они должны действовать добросовестно и нести ответственность за свои действия.

- А. Советы директоров госпредприятий должны получить четкие полномочия и полную ответственность за деятельность компании. Совет директоров должен нести полную ответственность перед собственниками, действовать в интересах компании и относиться одинаково ко всем акционерами.
- Б. Советы директоров госпредприятий должны осуществлять свои функции контроля за менеджментом компании и стратегического руководства в соответствии с целями, установленными государством и органом собственника. Они должны иметь право принимать решения о назначении и снятии с должности главного руководителя предприятия.
- В. Советы директоров госпредприятия должны быть сформированы таким образом, чтобы они могли выносить объективное и независимое решение. Согласно рекомендуемой практике, председатель совета директоров не должен быть главным исполнительным руководителем компании.
- Г. Если требуется представительство работников компании в совете директоров, следует разработать механизмы, гарантирующие, что данное представительство будет осуществляться эффективно и повысит квалификацию совета, а также его информированность и независимость.
- Д. При необходимости, советы директоров госпредприятий должны создавать специализированные комитеты, оказывающие совету

поддержку в выполнении его функций, особенно в отношении проверки, управления рисками и вознаграждения.

- Е.** Советы директоров госпредприятий должны проводить ежегодную оценку своей деятельности.

АННОТАЦИИ К ГЛАВЕ I:

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ ПРАВОВЫХ И НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ ДЛЯ ГОСПРЕДПРИЯТИЙ

Правовые и нормативные основы государственных предприятий должны обеспечивать равенство условий на рынках, на которых конкурируют госпредприятия и компании частного сектора, чтобы избежать перекосов на рынке. Эти основы должны базироваться и быть полностью совместимы с Принципами корпоративного управления ОЭСР.

Правовые и нормативные условия функционирования госпредприятий нередко бывают сложными. Если они не последовательны и не понятны, это может легко привести к значительным перекосам на рынке, понизить ответственность как менеджмента компании, так и государства как собственника. Четкое разделение ответственности между органами, упорядочение правовых форм на понятной и последовательной нормативной основе будет способствовать улучшению качества корпоративного управления на госпредприятиях.

А. Должно существовать четкое разделение между функцией государства как собственника и прочими функциями государства, которые могут повлиять на условия существования госпредприятий, в особенности в отношении регулирования рынка.

Государство часто играет двойную роль регулятора рынка и собственника госпредприятий, ведущих коммерческую деятельность, особенно в недавно дерегулированных и нередко частично приватизированных инфраструктурных отраслях. В таких случаях, государство является одновременно и крупным участником рынка, и арбитром. Полное административное разделение ответственности за собственность и регулирование рынка является, таким образом, главным и

необходимым условием создания равных условий существования для госпредприятий и компаний частного сектора и недопущения нарушения конкуренции. К такому разделению призывают и *Принципы реформ регулирования ОЭСР*.

Другим важным обстоятельством является использование госпредприятий как инструментов промышленной политики. Это может легко привести к сумятице и конфликту интересов между функцией промышленной политики и функцией государства как собственника, особенно если ответственность за промышленную политику и функции собственности возложены на одни и те же отраслевые министерства. Разделение промышленной политики и собственности укрепит роль государства как собственника и будет способствовать повышению уровня прозрачности при определении целей и оценке результатов. Тем не менее, такое разделение не мешает осуществлению необходимой координации между двумя функциями.

Чтобы избежать конфликтов интересов, необходимо также четко отделить функцию собственности от всех органов в государственной администрации, которые могут быть клиентами или основными поставщиками госпредприятий. Общие правила осуществления закупок должны распространяться как на госпредприятия, так и на все остальные компании. Следует устранить правовые и иные барьеры на пути справедливой процедуры закупок.

При осуществлении должного разделения различных ролей государства по отношению к госпредприятиям следует учитывать как реальные, так и предполагаемые конфликты интересов.

Б. Правительства должны стремиться упростить и упорядочить рабочую практику и правовую форму, в соответствии с которыми действуют госпредприятия. Их правовая форма должна позволять кредиторам предъявлять требования и инициировать процедуры несостоятельности.

Госпредприятия могут иметь специфическую, нередко отличную от других компаний правовую форму. Это может отражать конкретные задачи или социальные требования, а также служить особой защитой, которая предоставляется некоторым заинтересованным участникам. Это в частности, касается работников, вознаграждение которых может устанавливаться нормативными актами/органами и которые получают особые пенсионные права и защиту от увольнения, подобно тем, что предоставляются государственным служащим. В ряде случаев особый

правовой статус в значительной степени защищает госпредприятия также и от процедур несостоятельности или банкротства. Иногда это бывает вызвано необходимостью сохранить бесперебойность предоставления общественных услуг.

Там, где это происходит, госпредприятия нередко отличаются от частных компаний с ограниченной ответственностью: (i) соответствующими правами и полномочиями совета директоров, менеджмента и министерств; (ii) составом и структурой этих советов; (iii) степенью, в которой они предоставляют совещательные права или права на участие в принятии решений некоторым заинтересованным лицам, в частности, работникам; (iv) требованиями к раскрытию информации и, как уже говорилось выше, степенью, в которой они подлежат процедурам несостоятельности и банкротства и т.д. Правовая форма госпредприятий также включает в себя строгое определение направлений деятельности конкретных госпредприятий, не позволяющее им диверсифицировать или распространять свою деятельность на новые отрасли и/или за рубеж. Эти ограничения были правомерно установлены во избежание нецелевого использования государственных средств, излишне рискованных стратегий роста или для запрета экспорта госпредприятиями закрытые технологии.

В некоторых странах особые правовые формы госпредприятий в последние годы существенно изменились вследствие дерегулирования и усиления внимания к государственной помощи и перекрестному субсидированию. Ограничения на виды деятельности, которую могут вести госпредприятия в соответствии со своей правовой формой, ослаблены. В некоторых странах изменения в правовой форме сопровождались обязательствами по защите работников, которые государства брали на себя, в частности, в отношении их пенсионных прав.

При упорядочении правовой формы госпредприятий, государствам следует по возможности максимально исходить из корпоративного права и избегать создания специфических правовых форм там, где для выполнения задач предприятия для этого нет особой необходимости. Упорядочение правовой формы госпредприятий повысит прозрачность и будет способствовать осуществлению надзора посредством сопоставления с рекомендуемой практикой ("бенчмаркинг"). Это также позволит добиться равных условий для частных конкурентов на все более дерегулированных и конкурентных рынках.

Упорядочение должно распространяться на госпредприятия, ведущие коммерческую деятельность и работающие на конкурентных и открытых рынках. Оно должно быть сфокусировано, главным образом, на

том, чтобы в распоряжение государства как собственника предоставить те же средства и инструменты, которые имеются у частного владельца. Таким образом, упорядочение должно касаться, в первую очередь, роли и полномочий руководящих органов компании, а также обеспечения прозрачности и обязательств по раскрытию информации.

Если изменение правовых форм госпредприятий оказывается затруднительным, можно попытаться упорядочить хозяйственную практику госпредприятий, расширив некоторые специальные нормативные требования, т.е. отнеся их на госпредприятия конкретных правовых форм, либо попросив, чтобы госпредприятия добровольно соблюдали некоторые из этих особых положений, в особенности тех, что касаются раскрытия информации.

В. Все обязательства и обязанности, которые госпредприятие должно взять на себя в связи с предоставлением общественных услуг сверх общепринятых норм, должны быть четко прописаны законами или нормами регулирования. Обо всех этих обязательствах и обязанностях должно быть также проинформировано общество, а связанные с ними издержки должны покрываться прозрачным образом.

В некоторых случаях госпредприятия должны выполнять особые обязательства и обязанности в рамках социальной и общественной политики. В некоторых странах это подразумевает регулирование цен, по которым госпредприятия могут продавать свою продукцию и услуги. Эти особые обязанности и обязательства нередко выходят за рамки общепринятой для коммерческой деятельности нормы, и должны быть четко предписаны и обоснованы законами и нормами регулирования. Предпочтительно, чтобы они были также включены в уставные документы компании.

Рынок и общество в целом должны быть исчерпывающе проинформированы о природе и объеме таких обязательств, а также об их общем влиянии на ресурсы и экономические показатели госпредприятий.

Необходимо, чтобы связанные издержки были исчерпывающим образом определены, раскрыты и адекватно компенсировались государственным бюджетом на основе особых правовых положений и/или через договорные механизмы, как то контракты на управление или договоры на обслуживание. Компенсация издержек должна быть построена таким образом, чтобы не вызывать диспропорций на рынке. Это

особенно верно в том случае, когда соответствующие предприятия работают в конкурентных секторах экономики.

Г. Госпредприятия не должны быть освобождены от действия общих законов и норм. Заинтересованные лица, включая конкурентов, должны иметь доступ к эффективной системе взыскания и беспристрастному решению в случаях, когда они считают, что их права были нарушены.

Как показывает опыт некоторых стран, госпредприятия могут исключаться из зоны действия некоторых законов и норм регулирования, в том числе, и норм конкурентного права. На госпредприятия нередко распространяются законы о банкротстве, и кредиторы подчас сталкиваются с трудностями, пытаясь добиться выполнения контрактов и получения компенсации. Следует максимально избегать такого освобождения от действия положений общего законодательства, чтобы предотвратить возникновение диспропорций на рынке и обеспечивать ответственность руководства предприятий. В случае нарушения закона, госпредприятия, как и государство в качестве их акционера, не должны пользоваться защитой от претензий, предъявленных через суд или органы регулирования. Заинтересованные стороны должны иметь возможность через суд предъявить иск государству как собственнику, и пользоваться беспристрастным и равным отношением к себе со стороны судебной системы.

Д. Правовые и нормативные основы должны допускать достаточную гибкость для внесения изменений в структуру капитала госпредприятий, когда это необходимо для достижения целей компании.

Жесткость структуры капитала нередко мешает госпредприятиям ставить цели или достигать их. Государство как собственник должно выработать общую политику и предоставить механизмы, допускающие соответствующие изменения в структуре капитала госпредприятий.

Среди таких механизмов может быть возможность, для функции собственника, корректировать структуру капитала госпредприятий на гибкой основе, но в четких пределах. В определенных пределах это могло бы, к примеру, содействовать не прямой передаче капитала от одного госпредприятия к другому, как например, в результате реинвестирования полученных дивидендов, или привлечению капитала на конкурентных рыночных условиях.

Такие механизмы должны уважать права парламента на принятия решений по бюджету или в отношении приемлемого уровня участия государства в собственности, а также общую прозрачность бюджетной системы. Любое изменение в структуре капитала госпредприятия должно ясным образом соответствовать задачам государственной собственности и особым обстоятельствам данного госпредприятия. Решения должны быть надлежащим образом отражены в документах с тем, чтобы способствовать эффективной подотчетности через аудит или проверку парламентом. Наконец, такие механизмы должны быть ограничены и подлежат тщательному надзору во избежание любой формы перекрестного субсидирования через перевод капитала.

Е. Госпредприятия должны существовать в конкурентной среде там, где это касается доступа к финансированию. Их отношения с государственными банками, государственными финансовыми институтами и другими государственными компаниями должны быть построены исключительно на коммерческой основе.

Нередко кредиторы и совет директоров полагают, что государство косвенным образом гарантирует долги госпредприятий. Такая ситуация во многих случаях приводила к чрезмерному накапливанию задолженности, разбазариванию ресурсов и диспропорциям на рынке в ущерб как кредиторам, так и налогоплательщикам. Более того, в ряде стран в числе наиболее крупных, если не главных кредиторов госпредприятий, оказываются государственные банки и иные финансовые институты. Такие условия открывают большие возможности для конфликта интересов. Это может приводить к возникновению в портфеле государственных банков безнадежных долгов, так как предприятие не считает себя обязанным погашать кредиты. Это укрывает госпредприятия от важного источника контроля и давления на рынке, тем самым, искажая структуру стимулирования.

Следует проводить четко различие между соответствующими обязательствами государства и госпредприятий в отношении кредиторов. Государство нередко представляет гарантии госпредприятиям, чтобы компенсировать невозможность наделения их собственным капиталом, но этим механизмом нередко широко злоупотребляют. В качестве общей нормы, государство не должно предоставлять автоматически гарантии обязательствам госпредприятия. Следует также разработать справедливую практику в отношении раскрытия информации и компенсации государственных гарантий, а госпредприятиям следует изыскивать средства финансирования на рынке капитала.

Следует разработать механизмы управления конфликтами интересов и добиваться того, чтобы госпредприятия развивали свои отношения с государственными банками, иными финансовыми институтами, а также другими госпредприятиями на чисто коммерческой основе. Государственные банки должны предоставлять госпредприятиям кредиты на тех же условиях, что и частным компаниям. Эти механизмы должны также предусматривать ограничения и тщательную проверку в отношении членов совета директоров госпредприятий, участвующих в составе совета директоров государственных банков.

АННОТАЦИЯ К ГЛАВЕ II:

ГОСУДАРСТВО КАК СОБСТВЕННИК

Государство должно действовать как осведомленный и активный собственник и выработать четкую и последовательную политику в отношении собственности, добиваясь того, чтобы управление на госпредприятиях осуществлялось прозрачным и ответственным образом, при наличии должного профессионализма и результативности.

Для того, чтобы государство могло осуществлять свои функции собственника, оно должно руководствоваться стандартами управления частного и государственного сектора, в особенности Принципами корпоративного управления ОЭСР, которые также применимы и к госпредприятиям. Помимо Принципов корпоративного управления ОЭСР, на госпредприятиях существуют специфические аспекты управления, которые либо заслуживают особого внимания, либо должны быть отражены в документах более подробно, чтобы служить руководством для членов советов директоров госпредприятий, их менеджмента и органа государства, отвечающего за осуществление прав собственности государства, для эффективного выполнения каждым своих функций.

А. Государство должно разработать и опубликовать свою политику в отношении собственности, определив в ней общие задачи государственной собственности, роль государства в корпоративном управлении на госпредприятиях, а также то, как оно будет реализовать на практике свою политику в отношении собственности.

Нередко именно множественные и противоречащие друг другу задачи государственной собственности ведут либо к чрезмерно пассивному осуществлению функции собственника, либо напротив, к

излишнему вмешательству государства в дела или решения, которые следует оставить на усмотрение компании и ее руководящих органов.

Для того, чтобы государство могло четко определить свою позицию собственника, оно должно уточнить и установить приоритетность своих задач. В числе задач могут быть избежание диспропорций на рынке и достижение прибыльности, выраженные в форме конкретных целевых показателей, как например, доходность на вложенные средства или политика в отношении дивидендов. Определение задач может включать в себя некоторые компромиссы, например, между стоимостью акционерного капитала, общественными услугами и даже гарантированной занятостью. Таким образом, государство должно пойти дальше простого установления главных целей для себя, как для собственника; оно должно установить приоритеты и уточнить, каким образом будут реализованы соответствующие уступки. При этом, государству следует избегать вмешательства в хозяйственные дела и тем самым уважать независимость совета директоров. Четко определенная политика собственника поможет избежать ситуаций, когда госпредприятия получают чрезмерную самостоятельность при определении собственных целей или установлении природы и объема обязательств по предоставлению общественных услуг.

Кроме того, государство должно стремиться быть последовательным в своей политике собственности и избегать слишком частого изменения основных целей. Четкая, последовательная и точная политика в отношении собственности позволит госпредприятиям, рынку и обществу в целом полагаться на предсказуемость и четкое понимание целей государства как собственника, а также его долгосрочных обязательств.

При разработке и усовершенствовании политики государства в отношении собственности, правительствам следует должным образом привлекать общественность к консультациям. Политика в отношении участия в собственности и соответствующие ей задачи компании должны быть отражены в открытых документах, доступных для общества, и широко распространенных среди соответствующих министерств, ведомств, советов директоров госпредприятий, их менеджмента и законодателей.

Необходимо также, чтобы соответствующие государственные служащие одобрили политику в отношении собственности и чтобы общие собрания акционеров госпредприятий и их высшее руководство утвердили заявления о целях компании.

Б. Государство не должно принимать участия в каждодневном управлении госпредприятиями и должно предоставить им полную хозяйственную автономию для достижения поставленных целей.

Основными средствами активного и осведомленного собственника для государства являются четкая и последовательная стратегия собственности, продуманный процесс выдвижения кандидатов в состав совета директоров и эффективное осуществление прав собственности. Следует всячески избегать участия в повседневном управлении госпредприятиями.

Возможности органа, осуществляющего или координирующего права собственности, направлять деятельность госпредприятий или советов директоров должны ограничиваться стратегическими вопросами и мерами. Следует открыто заявить и указать, в каких областях и видах решений орган, осуществляющий или координирующий права собственности, компетентен отдавать такие указания.

Сходным образом, следует предусмотреть строгие ограничения возможности любого другого государственного органа вмешиваться в каждодневное управление госпредприятиями.

В. Государство должно позволить советам директоров госпредприятий исполнять свои обязанности и должно уважать их независимость.

При выдвижении и избрании членов советов директоров орган собственника должен основное внимание сосредоточить на том, чтобы советы директоров госпредприятий выполняли свои обязанности профессиональным и независимым образом. Как отмечается в Принципах ОЭСР, необходимо, чтобы конкретные члены совета директоров, при выполнении своих обязанностей, не выступали как представители разных групп. Независимость требует того, чтобы все члены совета директоров выполняли свои обязанности беспристрастно по отношению ко всем акционерам. Кроме тех случаев, когда это не противоречит уставу компании или провозглашенным целям компании, это означает, что члены совета директоров при выполнении своих обязанностей в совете не должны руководствоваться какими-либо политическими соображениями.

Когда государство является собственником с контрольным пакетом, оно обладает уникальными возможностями для выдвижения и избрания совета без согласия остальных акционеров. Это законное право сочетается с высокой степенью ответственности при подборе, выдвижении и

избрании членов совета директоров. В этом процессе, с целью свести к минимуму возможность конфликта интересов, орган собственника должен избегать избрания слишком большого числа членов совета из государственной администрации. Это особенно актуально для госпредприятий, не принадлежащих полностью государству, или госпредприятий из конкурентных отраслей. В некоторых странах было решено отказаться от выдвижения или избрания в состав советов директоров госпредприятий кого-либо из органа собственника или иных должностных лиц. Это направлено на то, чтобы явным образом лишить правительство возможности напрямую вмешиваться в хозяйственную деятельность или управление госпредприятий и ограничить ответственность государства за принимаемые советами директоров госпредприятий решения.

Сотрудники органа собственника, специалисты из других отделов администрации либо политических групп могут быть избраны в состав советов директоров госпредприятий только при условии, что они соответствуют требуемому от всех членов совета уровню компетентности и что они не будут действовать в качестве проводников неправомерного политического влияния. Они должны обладать теми же обязанностями и правами, что и другие члены совета, и действовать в интересах госпредприятия и всех его акционеров. Необходимо тщательно оценить условия для дисквалификации и ситуации конфликта интересов, а также следует определить меры в отношении того, как поступать в таких ситуациях и как их разрешать. Соответствующие специалисты не должны иметь ни чрезмерных явных, ни предполагаемых конфликтов интересов. Это в частности, означает, что они не должны принимать участие в принятии регулятивных решений, касающихся своих госпредприятий, и не должны иметь особых обязательств или ограничений, которые могли бы помешать им действовать в интересах компании. В целом, обо всех потенциальных конфликтах интересов, касающихся любого из членов совета директоров, следует проинформировать совет, который затем раскрывает эти сведения вместе с информацией о том, какие шаги он будет предпринимать в отношении этих конфликтов.

Особенно необходимо уточнить соответствующую личную и государственную ответственность в тех случаях, когда в совет директоров входят государственные должностные лица. От соответствующих государственных должностных лиц можно потребовать раскрыть сведения о личной собственности в госпредприятии и следовать нормам, касающимся действий с использованием инсайдерской информации. Орган, координирующий или осуществляющий права собственности, может разработать руководство или кодекс этики для членов органа

собственника и других должностных лиц государства, участвующих в работе советов директоров госпредприятий. В таком руководстве или кодексе этики должно быть также указано, каким образом следует обращаться с конфиденциальной информацией, которую такие члены совета директоров передают государству.

Указания в отношении наиболее общих политических целей должны направляться через координирующий орган или орган собственника и излагаться как цели предприятия, а не навязываться непосредственно через участие в совете директоров. Советы директоров госпредприятий не должны реагировать на политические сигналы до тех пор, пока они не будут одобрены парламентом или утверждены в рамках особых процедур.

Г. Осуществление прав собственности должно быть четким образом прописано в структуре государственной администрации. Этой задаче могла бы способствовать организация координирующей структуры или точнее, централизация функции собственника.

Чрезвычайно важно четко определить функцию собственника в составе государственной администрации, причем она может находиться в центральном министерстве, например, министерстве финансов или экономики, быть самостоятельной административной структурой, либо входить в состав конкретного отраслевого министерства.

Для четкого выделения функции собственника, эта функция может быть централизована в составе единого органа, независимого или подчиненного одному министерству. Такой подход поможет прояснить политику в отношении собственности и ее направленность, а также обеспечить более последовательную ее реализацию. Централизация функции собственника позволит также укрепить и объединить соответствующие опыт и знания, создав «пул» экспертов по таким ключевым вопросам, как финансовая отчетность или формирование советов директоров. Таким образом, централизация может стать основной силой для выработки совокупной отчетности о государственной собственности. Наконец, централизация, помимо прочего, является эффективным средством четкого отделения функций собственника от других видов деятельности государства, в частности, регулирования рынка и промышленной политики, о чем говорилось выше в п. I.A.

Если функция собственности не централизована, как минимум, необходимо создать сильный орган координации различных административных подразделений. Это поможет добиться того, чтобы каждое госпредприятие имело четкий мандат и получало понятный сигнал

в том, что касается стратегического руководства или требований к отчетности. Координирующий орган будет заниматься упорядочением и координацией действий и мер, предпринимаемых различными отделами собственности в разных министерствах. Координирующий орган должен отвечать за создание общей политики в отношении собственности, разрабатывая для различных министерств конкретные руководящие принципы и единую практику.

Централизация функции собственника в одном органе представляется наиболее подходящим для госпредприятий в конкурентных отраслях и может не распространяться на госпредприятия, которые выполняют главным образом государственно-общественные функции. Такие госпредприятия и не являются основным объектом данного Руководства; в их случае, отраслевые министерства останутся наиболее подходящими компетентными органами для осуществления прав собственности, неотделимых от задач политики.

В случае централизации функции собственности не следует создавать новый и излишне влиятельный бюрократический уровень.

Там, где функция собственника не может быть поручена одному единственному органу, некоторые ключевые функции, тем не менее, могут быть централизованы с целью применения конкретного опыта и обеспечения независимости от отдельных отраслевых министерств. Например, такая частичная централизация была бы полезна при выдвижении кандидатов в совет директоров.

Отчетливого выделения функции собственности следует добиваться на различных уровнях государственного управления, в зависимости от того, где сосредоточена собственность, например, на национальном, региональном, федеральном или субфедеральном уровнях. В настоящем Руководстве не содержится рекомендаций относительно установления требуемого уровня управления госпредприятиями в государстве или федерации. Здесь лишь говорится о том, что независимо от уровня властных полномочий, было бы предпочтительно функцию собственности централизовать или координировать в рамках единого органа. Кроме того, если существует несколько административных уровней собственности, следует стремиться к унификации практики участия в собственности. Наконец, централизация функции собственности не означает централизации правовой собственности.

Д. Структура, осуществляющая координацию или права собственности, должна быть подотчетна представительным органам,

например, парламенту, и иметь четко прописанные отношения с соответствующими государственными органами, включая высшие контрольно-ревизионные органы государства.

Следует четко определить отношения между координирующим или осуществляющим права собственности органом и другими государственными органами. Государственные органы, министерства или управления играют различные роли в отношении госпредприятий. Для того, чтобы повысить доверие общества к тому, как государство управляет госпредприятиями, необходимо, чтобы эти разные роли были уточнены и объяснены обществу.

В особенности важно, чтобы орган собственности осуществлял сотрудничество и постоянный диалог с высшими институтами государственного контроля, отвечающими за проверку госпредприятий. Ему следует оказывать поддержку государственному ревизионному органу и принимать должные меры по результатам проверок, следуя в этом отношении положениям Лимской декларации о принципах ревизионных проверок МОВРУ (Международная организация высших ревизионных учреждений).

Координирующий или осуществляющий права собственности орган должен очевидным образом нести ответственность за функцию государственной собственности. Он должен быть непосредственным или опосредованным образом подотчетен органам, представляющим интересы общества, например, парламенту. Его подотчетность законодательному органу должна быть четко определена, как и подотчетность самих госпредприятий, которая не должна быть размыта в силу отношений опосредованной отчетности.

Подотчетность не должна сводиться к тому, чтобы обеспечивать невмешательство функции осуществления прав собственности в прерогативы законодательного органа в отношении бюджетной политики. Орган собственника должен отчитываться о результатах своей деятельности по осуществлению государством прав собственности и достижения целей, поставленных государством в этой области. Он должен предоставлять обществу и ее представителям количественную и надежную информацию о том, каким образом осуществляется управление госпредприятиями в интересах ее собственников. Могут быть созданы конкретные механизмы, как например, специальные (*ad hoc*) или постоянные комиссии для ведения диалога между координирующим или осуществляющим права собственности органом и законодателем. В случае парламентских слушаний следует предусмотреть меры защиты

конфиденциальности в рамках таких специальных процедур как конфиденциальные или закрытые слушания. Полезность диалога общепризнанна, при этом форма, частота и содержания такого диалога могут быть разными в зависимости от конституционного закона и различий в традициях и роли парламента.

Требования подотчетности не должны чрезмерно ограничивать самостоятельность координирующего органа или органа собственности при выполнении им своих обязанностей. Так например, случаи, требующие получения координирующим органом или органом собственности предварительного разрешения от парламента, должны быть ограничены наиболее важными изменениями в общей политике собственности, существенными изменениями в размерах государственного сектора или наиболее существенными сделками (инвестициями или разукрупнением).

В общем и целом, орган собственности должен пользоваться определенной степенью свободы от ответственного министерства в том, что касается конкретной организации этого органа и принятия им решений по процедурам и процессам. Орган собственности должен пользоваться также определенной степенью бюджетной самостоятельности для привлечения, вознаграждения и сохранения опытных кадров, в том числе и специалистов частного сектора.

Е. Государство, как активный собственник, должно осуществлять свои права собственности в соответствии с правовой структурой каждой компании.

Во избежание неправомерного политического вмешательства или пассивного владения государством собственностью необходимо, чтобы координирующий орган или орган собственности добивался эффективного осуществления прав собственности. Государство, как собственник, должно вести себя как любой другой крупный акционер, получивший возможность оказывать влияние на компанию, и быть информированным и активным акционером в случаях, когда его пакет не является контрольным. Было бы целесообразно осуществлять принадлежащие ему права для защиты собственности и оптимизации ее стоимости.

Согласно Принципам корпоративного управления ОЭСР, существует четыре вида основных акционерных прав: (i) участвовать и голосовать на общих собраниях акционеров; (ii) получать актуальную и достаточную информацию о корпорации своевременным и регулярным образом; (iii) выбирать и отзывать членов совета директоров, а также (iv)

утверждать сделки исключительного характера. Координирующий орган или орган собственности должен осуществлять эти права исчерпывающе и тщательно, так как они позволяют оказывать на госпредприятия требуемое влияние без ущерба осуществляемому ими повседневному управлению. Действенность и качество управления и надзора на госпредприятиях, в значительной степени, зависят от способности органа собственности грамотно воспользоваться своими акционерными правами и эффективно осуществить функцию собственника на госпредприятиях.

Органу собственности потребуется особая компетентность и специалисты с правовыми, финансовыми, экономическими и управленческими знаниями и опытом для выполнения фидуциарных обязанностей органа собственности. Эти профессионалы должны четко осознавать свою роль в отношении госпредприятий и ответственность как государственных служащих. Помимо этого, орган собственности должен обладать соответствующей компетентностью в том, что касается особых обязательств подчиненных им госпредприятиях по выполнению ими требований общественного обслуживания. Координирующий орган или орган собственности должен также иметь возможность прибегать к внешнему консультированию и передавать на договорных началах некоторые из своих функций собственности, чтобы наиболее оптимально осуществить права государства как собственника. Он может, например, привлекать специалистов для проведения оценки собственности, активного мониторинга или заочного голосования от имени органа там, где это представляется необходимым и уместным.

В число его основных обязанностей входят:

1. Быть представленным на общем собрании акционеров и голосовать принадлежащими государству акциями;

1. Государство как собственник должно выполнять свою фидуциарную обязанность, осуществляя для этого право голоса или в крайнем случае, объясняя, почему этим правом оно не воспользовалось. Государство не должно оказываться в ситуации, когда оно не отреагировало на предложения, поступившие общему собранию акционеров на госпредприятии.

Для того, чтобы государство могло выразить свою точку зрения на вопросы, поставленные на утверждение собрания акционеров, необходимо, чтобы координирующий орган или орган собственности обеспечил для себя возможность представить свою информированную

позицию по этим вопросам и донести ее до совета директоров госпредприятия через общее собрание акционеров.

Необходимо установить соответствующие процедуры представительства государства на общих собраниях акционеров. Достичь этого можно, если например, четко определить координирующий орган или орган собственности, который представляет акции государства.

2. Создать четко построенный и прозрачный процесс выдвижения кандидатов в совет директоров на госпредприятиях, в которых государству принадлежит 100 процентов или контрольный пакет, и активно участвовать в формировании советов директоров всех госпредприятий;

Координирующий орган или орган собственности должен добиваться того, чтобы на госпредприятиях были действенные и должным образом функционирующие профессиональные советы директоров, имеющие необходимое сочетание знаний и опыта для выполнения своих обязанностей. Для этого потребуются основание продуманного процесса выдвижения и активное участие в этом процессе. Эту задачу можно упростить, если орган собственности будет единственным органом, ответственным за организацию участия государства в процессе выдвижения.

Выдвижение кандидатов в совет директоров госпредприятий должно быть прозрачным, четко структурированным и основанным на оценке разнообразных навыков, знаний и опыта, которые потребуются. Требования к компетентности и опыту должны основываться на оценке действующего совета и потребностей, которые проистекают из долгосрочной стратегии компании. Эти оценки должны также принимать во внимание роль, которую играет представительство работников предприятия в совете директоров, когда этого требует закон или взаимные соглашения. Выдвижение кандидатов на основе таких всеобъемлющих требований к компетентности и ее оценки позволит сформировать более профессиональный, ответственный и деловой совет.

Там, где государство не является единственным собственником, координирующий совет или орган собственности должен консультироваться с остальными акционерами до проведения общего собрания акционеров. Советы директоров госпредприятий должны иметь возможность предлагать рекомендации органу собственности на основе утвержденных характеристик членов совета, требований к опыту и оценки деятельности. Было бы целесообразно создать комитет по выдвижениям,

что позволить сосредоточить процесс подбора на качественных кандидатурах и еще больше упорядочить процесс выдвижения. В некоторых странах хорошей практикой считается создание специализированной комиссии, или «общественного совета», для контроля за процессами выдвижения в совет директоров госпредприятия. И хотя такая комиссия или общественный совет имеют только рекомендательные полномочия, на практике они могут оказывать достаточное влияние на усиление независимости и профессионализма советов директоров госпредприятий. Предложенные кандидатуры должны быть оглашены до проведения общего собрания акционеров с указанием достаточного количества сведений о профессиональных заслугах и опыте соответствующих кандидатов.

Органу собственности было бы целесообразно вести базу данных подходящих кандидатур, создаваемую на основе открытого конкурсного процесса. Другой возможностью повысить качество процесса подбора является использование профессиональных кадровых агентств или международных рекламных объявлений. Такая практика позволит расширить пул подходящих кандидатур в советы директоров госпредприятий, особенно за счет опытных кадров из частного сектора и международных специалистов. Этот процесс также будет способствовать большему разнообразию состава совета директоров, в том числе и по гендерному признаку.

3. Создать системы отчетности, позволяющие вести регулярный мониторинг и оценку результатов госпредприятия;

Для того, чтобы координирующий орган или орган собственности мог принимать информированные решения по ключевым корпоративным вопросам, ему необходимо обеспечить своевременное получение всей необходимой и актуальной информации. Ему также потребуется заручиться средствами, которые позволят ему на постоянной основе следить за деятельностью и результатами госпредприятий.

2. Координирующий орган или орган собственности должны обеспечить наличие соответствующих систем внешней отчетности для всех госпредприятий. Системы отчетности должны давать координирующему органу или органу собственности правдивую картину результатов деятельности госпредприятий или их финансового положения, что позволит ему реагировать своевременно и осуществлять вмешательство на выборочной основе.

Координирующий орган или орган собственности должен создать соответствующие средства и подобрать подходящие методы оценки собственности с тем, чтобы осуществлять мониторинг результатов деятельности госпредприятий в соответствии с установленными целями. Этому может способствовать создание систематического качественного сопоставления ("бенчмаркинга") по результатам деятельности госпредприятий с субъектами частного или государственного сектора, как внутри страны, так и за рубежом. Такое сопоставление должно охватывать производительность и эффективное использование трудовых ресурсов, активов и капитала. Это сопоставление имеет особую важность для госпредприятий в неконкурентных отраслях. Оно позволит госпредприятиям, координирующему органу или органу собственности а также обществу в целом лучше оценивать результаты деятельности госпредприятий и судить об их развитии.

Эффективному мониторингу результатов деятельности госпредприятий могло бы способствовать наличие в координирующем органе или органе собственности соответствующих опыта и знаний в области учета и отчетности, благодаря которым можно вести требуемый диалог с соответствующими органами – финансовыми службами госпредприятий, внешними аудиторами и органами особого контроля государства.

4. При условии, что правовая система и уровень участия государства это позволяют, поддерживать постоянный диалог с внешними аудиторами и органами особого государственного контроля;

В зависимости от законодательства, координирующему органу или органу собственности может быть поручено выдвижение кандидатуры или даже назначение внешних аудиторов. В отношении полностью принадлежащих государству госпредприятий, координирующий орган или орган собственности должен вести постоянный диалог с внешними аудиторами, а также с органами особого государственного контроля, если таковые существуют. Такой постоянный диалог может принимать форму регулярного обмена информацией, встреч или специальных обсуждений по мере возникновения конкретных проблем. Внешние аудиторы предоставляют координирующему органу или органу собственности внешний, независимый и квалифицированный взгляд на результаты деятельности и финансовое положение госпредприятия. В то же время, постоянный диалог органа собственности с внешними аудиторами и органами государственного контроля не должен вестись за счет ущемления ответственности совета директоров.

В случаях, когда акции госпредприятия обращаются на открытом рынке или оно принадлежит государству лишь частично, координирующий орган или орган собственности должен уважать права миноритарных акционеров и обращаться с ними справедливо. Диалог с внешними аудиторами не должен предоставлять координирующему органу или органу собственности какой-либо привилегированной информации и должен соблюдать нормы, регулирующие привилегированную и конфиденциальную информацию.

5. Добиваться, чтобы схемы вознаграждения членов советов на госпредприятиях соответствовали долгосрочным интересам компании, привлекали и мотивировали квалифицированных специалистов.

Существует устойчивая тенденция к сближению уровня вознаграждения членов советов директоров на госпредприятиях с практикой, существующей в частном секторе. Тем не менее, в большинстве стран ОЭСР, это вознаграждение все еще существенно отстает от уровня рынка по требуемым компетентности и опыту, а также обязанностям.

АННОТАЦИИ К ГЛАВЕ III: РАВНОПРАВНОЕ ОТНОШЕНИЕ К АКЦИОНЕРАМ

Государство и госпредприятия должны признавать права всех акционеров и в соответствии с Принципами корпоративного управления ОЭСР обеспечивать равное к ним отношение и равный доступ к корпоративной информации.

Государство заинтересовано в том, чтобы на всех предприятиях, в собственности которых оно участвует, соблюдалось равенство прав миноритарных акционеров, поскольку его репутация в этом отношении будет влиять на возможности привлечения внешнего финансирования и на оценку стоимости компании. Поэтому оно должно стремиться к тому, чтобы остальные акционеры не рассматривали государство как полупрозрачного, непредсказуемого и пристрастного собственника. Напротив, государство должно демонстрировать собой пример и следовать наилучшей практике в отношениях с миноритарными акционерами.

А. Координирующий орган или орган собственности и госпредприятия должны обеспечить равноправное отношение ко всем акционерам.

В случаях, когда часть капитала госпредприятия принадлежит частным акционерам, институциональным или физическим лицам, государство должно соблюдать их права. Координирующим органам или органам собственности, а также самим госпредприятиям следует руководствоваться Принципами корпоративного управления ОЭСР в том, что касается прав миноритарных акционеров. Принципы гласят: *«Миноритарные акционеры должны быть защищены от злоупотреблений со стороны или в интересах держатель контрольного пакета акций, действующих прямо или опосредованно, и должны иметь действенные средства защиты в случае нарушения их прав»*. Принципы также запрещают операции с использованием инсайдерской информации и неправомерные сделки в корыстных интересах. Наконец, аннотации к Принципам ОЭСР предлагают преимущественные права, а также квалифицированное большинство для некоторых решений, принимаемых

акционерами, как упреждающее средство защиты акционеров-миноритариев.

Государство, как доминирующий акционер, нередко на общих собраниях акционеров может добиваться решений без согласия других акционеров. Оно обычно имеет возможность определять состав совета директоров. Хотя такие решающие полномочия являются законным правом, следующим из права собственности, необходимо, чтобы государство не злоупотребляло своей ролью доминирующего акционера, например, преследуя цели, не соответствующие интересам компании и тем самым наносящие ущерб остальным акционерам. Злоупотребления могут происходить из-за неправомерных сделок со связанными лицами, пристрастных решений или изменений в структуре капитала в пользу контролирующих акционеров. Рекомендуемыми мерами могут быть улучшение качества раскрываемой информации, соблюдение членами совета директоров обязанности действовать в интересах компании, а также квалифицированное большинство голосов для некоторых решений, принимаемых акционерами.

Координирующий орган или орган собственности должен разработать руководящие принципы в отношении соблюдения равенства прав миноритарных акционеров. Ему следует добиваться того, чтобы конкретные госпредприятия и, в особенности, их советы директоров осознавали важность отношений с акционерами-миноритариями и активно им содействовали.

Как говорится в Принципах корпоративного управления ОЭСР, *«нарушения становятся более вероятными, если правовая система позволяет, а рынок не препятствует тому, чтобы держатели контрольного пакета акций получали контроль такого уровня, который не соответствует уровню риска, который они берут на себя как собственники акций компании; и все это благодаря использованию юридических уловок, позволяющих отделить собственность от контроля»*. Поэтому правительствам следует, по возможности, ограничить использование «золотых акций» и раскрывать акционерные соглашения и структуру капитала, позволяющие акционеру осуществлять степень контроля над корпорацией, не соответствующую его доле в собственном капитале компании.

Б. Госпредприятия должны соблюдать высокую степень прозрачности по отношению ко всем акционерам.

Чрезвычайно важным условием защиты миноритарных и других акционеров является обеспечение высокой степени прозрачности. Принципы корпоративного управления ОЭСР *«поддерживают одновременное предоставление информации всем акционерам для обеспечения соблюдения равенства их прав. Поддерживая тесные отношения с инвесторами и участниками рынка, компаниям следует действовать очень осторожно, чтобы не нарушить этот основополагающий принцип равноправного отношения»*.

Миноритарные и другие акционеры должны иметь доступ ко всем необходимым сведениям, чтобы принимать информированные инвестиционные решения. Одновременно, крупные акционеры, включая координирующий орган или орган собственности не должны неправомерно пользоваться сведениями, которые они могут получить как контролирующие акционеры или члены совета директоров. На госпредприятиях, которые не зарегистрированы на бирже, остальные акционеры обычно хорошо известны и часто имеют привилегированный доступ к информации, например, за счет участия в составе совета директоров. Тем не менее, независимо от качества и полноты правовых и нормативных основ регулирования раскрытия информации, координирующий орган или орган собственности должен добиваться того, чтобы все предприятия, в которых у государства есть акции, задействовали механизмы и процедуры, гарантирующие простой и равный доступ к информации для всех акционеров.

Все акционерные соглашения, включая соглашения об информации, распространяющиеся на членов совета директоров, должны быть раскрыты.

В. Госпредприятия должны разработать активную политику взаимоотношений и консультаций со всеми акционерами.

Госпредприятия, включая предприятия, в которых государство является миноритарным акционером, должны определить своих акционеров и надлежащим образом, своевременно и систематически информировать их о существенно важных событиях и предстоящих собраниях акционеров. Они должны также предоставлять им достаточно информационных материалов по вопросам, по которым принимается решение. Советы директоров несут ответственность за выполнение компанией обязательств по информированию акционеров. При этом, госпредприятиям не следует ограничиваться только действующими правовыми и нормативными основами, а выходить за их рамки там, где это необходимо, чтобы добиваться уверенности и доверия. Там, где это

возможно, активные консультации с миноритарными акционерами позволят усовершенствовать процесс выработки и принятия ключевых решений.

Г. Необходимо способствовать участию миноритарных акционеров в общих собраниях, чтобы позволить им принять участие в основных корпоративных решениях, как например, выборы в совет директоров.

Миноритарные акционеры могут быть обеспокоены фактическими решениями, которые принимаются за рамками собраний акционеров или заседаний совета директоров. Это вполне закономерная обеспокоенность в отношении компаний, зарегистрированных на бирже, в которых существует крупный или контролирующий акционер, но она может возникать и в компаниях, где доминирующим акционером является государство. Государству как собственнику было бы целесообразно убедить миноритарных акционеров в том, что их интересы учитываются.

В Принципах корпоративного управления ОЭСР подчеркивается, что право участвовать в общем собрании акционеров является основным правом акционеров. Для того чтобы поощрять участие миноритарных акционеров в общих собраниях акционеров госпредприятий и способствовать реализации ими их прав, госпредприятия могут ввести у себя особые механизмы, подобные тем, что рекомендованы в Принципах корпоративного управления ОЭСР для компаний с листингом. Этими механизмами могут быть квалифицированное большинство для некоторых решений, принимаемых акционерами, а также если обстоятельства того потребуют, возможность использовать особые правила для выборов, например, кумулятивное голосование. В числе дополнительных мер могут быть содействие заочному голосованию или использование электронных средств для снижения издержек участия в собраниях. Кроме того, участие акционеров, являющихся работниками предприятия, могло бы способствовать, к примеру, получение голосов сотрудников-акционеров по доверенности.

Необходимо, чтобы специальные меры защиты миноритарных акционеров были тщательно взвешены. Они должны поддерживать всех миноритарных акционеров и ни в коем случае не противоречить концепции равноправного отношения. Они не должны ни препятствовать государству, как крупному акционеру, оказывать свое законное влияние на решения, ни позволять миноритарным акционерам тормозить процесс выработки решений.

АННОТАЦИИ К ГЛАВЕ IV: ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ ЛИЦАМИ

Политика государства в отношении своей собственности должна полностью признавать обязанности госпредприятий по отношению ко всем заинтересованным лицам и требовать, чтобы госпредприятие отчитывалось о своих отношениях с заинтересованными лицами.

В некоторых странах ОЭСР правовой статус, нормы регулирования или взаимные соглашения/договоры предоставляют определенным заинтересованным лицам особые права в отношении госпредприятий. Некоторые госпредприятия даже имеют отдельные структуры управления в том, что касается прав, представляемых заинтересованным сторонам, в основном, это представительство работников на уровне совета директоров или иные права на консультации/участие в выработке решений, которые даются представителям сотрудников и потребительских организаций, например, через наблюдательные советы.

Госпредприятия должны признавать значение отношений с заинтересованными лицами для создания устойчивого и благополучного в финансовом отношении предприятия. Отношения с заинтересованными сторонами приобретают особую важность для госпредприятий, так как могут оказаться решающими для выполнения ими обязательств по предоставлению услуг, если таковые имеются, а также потому, что госпредприятия в некоторых инфраструктурных секторах оказывают определяющее воздействие на потенциал экономического развития и на часть общества, в которой они действуют. Кроме 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, координирующему органу или органу собственности необходимо признавать важность активной политики в отношении заинтересованных лиц для долгосрочной стратегии и репутации компании. Для этого им необходимо разрабатывать и должным образом раскрывать свою политику в отношении заинтересованных лиц.

При этом, правительству не следует использовать госпредприятия для того, чтобы отстаивать цели, отличные от тех, которые распространяются на частный сектор, или же предлагать компенсацию в той или иной форме. Предоставление заинтересованным лицами особых прав или оказание влияния на процесс выработки решений должно быть открытым. В случаях, когда права предоставляются заинтересованным лицам по закону или в соответствии с особыми обязательствами, которые госпредприятия должны выполнить, органы компании, в особенности, общее собрание акционеров и совет директоров, должны сохранять свои полномочия по принятию решений.

А. Правительство, орган, координирующий или осуществляющий права собственности, а также сами госпредприятия должны признавать и уважать права заинтересованных лиц, предусмотренные законом или взаимными соглашениями, и руководствоваться в этом отношении Принципами корпоративного управления ОЭСР.

Как доминирующий акционер, государство может контролировать процесс принятия корпоративных решений и быть в состоянии принимать решения в ущерб заинтересованным лицам. Поэтому необходимо создать механизмы и процедуры для защиты прав заинтересованных лиц. Координирующий орган или орган собственности должен иметь в этом отношении четкую политику. Госпредприятия должны полностью соблюдать права заинтересованных лиц, предусмотренные законодательством, нормами регулирования и взаимными соглашениями. Они должны действовать таким же образом, как и компании частного сектора, зарегистрированные на бирже, и руководствоваться Принципами корпоративного управления ОЭСР в отношении заинтересованных лиц.

Выполнение Принципов корпоративного управления ОЭСР подразумевает полное признание роли различных заинтересованных лиц и направлено на активное и благотворное сотрудничество с ними. Для этого госпредприятия должны обеспечивать заинтересованным лицам доступ к актуальной, исчерпывающей и надежной информации на своевременной и регулярной основе, позволяя им осуществлять свои права. Заинтересованные лица должны иметь доступ к судебным средствам получения компенсации в случае, если их права были нарушены. Работники предприятий должны иметь возможность свободного выражения совету директоров своей озабоченности в отношении незаконной или неэтичной практики, их права не должны при этом быть скомпрометированы.

Следует допускать введение механизмов повышения отдачи в отношении участия работников, когда это целесообразно с точки зрения отношений с заинтересованными сторонами для некоторых госпредприятий. В то же время, при рассмотрении целесообразности и решения о создании таких механизмов, государство должно тщательным образом взвесить потенциальные трудности, связанные с преобразованием унаследованных прав в эффективные механизмы повышения отдачи.

Б. Зарегистрированные на бирже или крупные госпредприятия, а также госпредприятия, выполняющие важные общественные задачи, должны отчитываться о своих взаимоотношениях с заинтересованными лицами.

Надлежащая практика все в большей мере требует от компаний с листингом предоставлять информацию о вопросах, связанных с заинтересованными сторонами. Следуя их примеру, госпредприятия демонстрируют свое желание действовать с большей прозрачностью, а также готовность сотрудничать с заинтересованными лицами. Это, в свою очередь, поможет им укрепить доверие и повысить свою репутацию. Таким образом, зарегистрированные на бирже или крупные госпредприятия должны сообщать инвесторам, заинтересованным сторонам и обществу в целом о своей политике в отношении заинтересованных лиц и предоставлять сведения о ее действительном выполнении. Это должно относиться и ко всем госпредприятиям, выполняющим важные общественные задачи или имеющим общие обязательства по предоставлению услуг, с учетом реальных издержек, связанных с их размером. Отчеты об отношениях с заинтересованными лицами должны содержать сведения о социальной и экологической политике предприятия, если у госпредприятия есть в этом отношении конкретные цели. Для этого можно полагаться на наилучшую практику и следовать разработанным последние годы рекомендациям в отношении раскрытия сведений о социальных и экологических обязательствах.

Также госпредприятиям было бы целесообразно проводить независимую проверку отчетов об отношениях с заинтересованными лицами для того, чтобы повысить к ним доверие.

Координирующий орган или орган собственности мог бы, в свою очередь, совершенствовать раскрытие сведений об отношениях с заинтересованными сторонами, создав понятную политику и, возможно, обобщенную отчетность для населения в целом.

В. Совет директоров госпредприятия должен разработать внутренний кодекс этики, применять его и сообщать о мерах соблюдения. Эти кодексы этики должны быть основаны на национальных нормах, соответствовать международным обязательствам и распространяться как на саму компанию, так и на ее дочерние организации.

Принципы корпоративного управления ОЭСР рекомендуют соблюдение советами директоров высоких стандартов этики. Это в свою очередь, соответствует долгосрочным интересам любой компании как средство повышения доверия и надежности в повседневной хозяйственной деятельности и в отношении более долгосрочных планов. Госпредприятия, учитывая взаимодействие хозяйственных соображений с политическими и общественными, могут оказаться под более серьезным давлением, заставляющим отходить от высоких стандартов этики. Кроме того, поскольку госпредприятия могут играть важную роль, задавая деловой тон всей стране, необходимо, чтобы они придерживались высоких стандартов этики.

Госпредприятия и их должностные лица должны вести себя в соответствии с высокими стандартами этики. Госпредприятиям следует разработать внутренние кодексы этики, тем самым, обязуясь соблюдать национальные нормы и соответствовать более общим кодексам поведения. Следует учитывать обязательство следовать *Руководству ОЭСР для многонациональных предприятий*, которое было принято всеми странами ОЭСР и отражает все четыре принципа, содержащиеся в *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах на работу*, а также *Конвенции ОЭСР о борьбе с коррупцией*. Кодекс этики должен распространяться как на госпредприятия в целом, так и на их дочерние организации.

Кодекс этики должен содержать четкое и подробное руководство в отношении ожидаемого поведения всех работников, должны быть созданы программы контроля за его соблюдением. В качестве наилучшей практики, разрабатывать эти кодексы рекомендуется на совместной основе, с привлечением всех работников и заинтересованных сторон. Эти кодексы должны получить полную поддержку и применяться советами директоров и высшим руководством предприятий.

Кодекс этики должен содержать рекомендации в отношении процедуры закупок, а также предлагать особые механизмы защиты и поддержки желаний заинтересованных сторон, в особенности, работников, сообщать о неправомерном или неэтичном поведении должностных лиц компании. В этом отношении, структуры собственника должны

добиваться того, чтобы подведомственные им госпредприятия действительно предлагали безопасное место для жалоб работников, личных или через органы их представительства, или иных лиц вовне компании. Советы директоров госпредприятий могут предоставлять работникам или их представителям конфиденциальный прямой доступ к независимому члену совета или омбудсмену (представителю по правам) в самой компании. Кодексы этики должны также предусматривать меры дисциплинарного воздействия, если будет доказано, что обвинения были беспочвенными и по характеру недобросовестными, пустяковыми или сутяжническими.

АННОТАЦИИ К ГЛАВЕ V: ПРОЗРАЧНОСТЬ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Госпредприятия должны соблюдать высокие стандарты прозрачности в соответствии с Принципами корпоративного управления ОЭСР.

А. Координирующий орган или орган собственности должен разработать последовательную и обобщенную отчетность по госпредприятиям и публиковать ежегодно совокупный отчет по госпредприятиям.

Координирующие органы или органы собственности должны разработать обобщенную отчетность, охватывающую все госпредприятия, и превратить ее в основной инструмент раскрытия информации для общества в целом, парламента и СМИ. Эта отчетность должна быть разработана таким образом, чтобы позволить всем читателям получить четкое представление об общих результатах работы и развития госпредприятий. Кроме того, совокупная отчетность также помогает координирующему органу или органу собственности углубить понимание показателей деятельности госпредприятий и уточнить собственную политику.

Агрегированная отчетность должна привести к выпуску государством обобщенного отчета. Этот обобщенный отчет должен, в первую очередь, представлять финансовые результаты и стоимость госпредприятий. Как минимум, в нем должна быть оценка общей стоимости государственного портфеля. В него должны быть включены общее изложение политики государства в отношении собственности и сведения о том, каким образом государство реализует эту политику. Должна быть также представлена информация об организации функции собственности, а также обзор развития госпредприятий, совокупная финансовая информация и отчет об изменениях в составе совета директоров госпредприятий. Обобщенный отчет должен представить основные финансовые показатели, включая оборот, прибыль, финансовые потоки от хозяйственной деятельности, общие инвестиции, рентабельность собственных средств, соотношение собственных средств к

сумме активов и дивиденды. Следует также представить сведения о методе агрегирования данных. В обобщенный отчет может также включаться индивидуальная отчетность по наиболее важным госпредприятиям. Важно подчеркнуть, что агрегированная отчетность должна не дублировать, а добавлять существующие требования к отчетности, например, годовые отчеты, предоставляемые парламенту. Некоторые органы собственности стараются публиковать только «частичные» совокупные отчеты, т.е. охватывающие госпредприятия в сопоставимых секторах. Наконец, дальнейшему повышению прозрачности государственной собственности будет способствовать публикация полугодовой агрегированной отчетности.

В ряде стран доказана целесообразность создания координирующим органом или органом собственности веб-сайта, который позволяет гражданам получать простой доступ к информации. Некоторые веб-сайты содержат сведения как об организации функции собственника и общей политике в отношении собственности, так и о размере, развитии, показателях и стоимости государственного сектора.

Б. Госпредприятия должны разработать эффективные процедуры внутреннего аудита и создать функцию внутреннего аудита, которая была бы подконтрольна и подчинялась непосредственно совету директоров и ревизионному комитету или эквивалентному органу компании.

Как и в крупных компаниях, чьи акции обращаются на открытом рынке, крупным госпредприятиям необходимо создать внутреннюю систему аудита. «Внутренний аудит – это независимая, объективно-гарантирующая и консалтинговая деятельность, призванная качественно дополнять и улучшать хозяйственную деятельность организации. Он помогает организации достигать поставленных целей, предлагая систематический, упорядоченный подход к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и управления»³. Роль внешних аудиторов – в обеспечении эффективного и стабильного процесса раскрытия информации и надлежащих мер внутреннего контроля в широком его понимании. Они должны определять процедуры получения, обобщения и представления достаточно детальной информации. Также они должны добиваться того, чтобы процедуры в компании осуществлялись должным образом, и быть в состоянии гарантировать качество информации, раскрываемой компанией.

³. Определение Института внутренних аудиторов (<http://www.theiia.org>)

Для повышения собственной независимости и авторитета, внутренние аудиторы должны работать от имени совета директоров и подчиняться напрямую ему и его ревизионному комитету в одноуровневых системах, наблюдательному совету в двухуровневых системах или аудиторскому совету там, где они существуют. Внутренние аудиторы должны иметь неограниченный доступ к председателю совета директоров и всем членам совета, а также его ревизионного комитета. Их отчетность необходима для деятельности совета директоров по оценке фактической хозяйственной деятельности компании и ее результатов. Следует содействовать консультациям между внешними и внутренними аудиторами. Наконец, в качестве надлежащей практики рекомендуется включать отчет внутренних аудиторов в финансовую отчетность, с указанием структуры внутреннего контроля и процедур финансовой отчетности.

В. Госпредприятия, особенно крупные, должны проходить годовой независимый внешний аудит на основе международных стандартов. Наличие процедур особого государственного контроля не заменяет собой независимый внешний аудит.

Требование проводить внешний, независимый аудит госпредприятий присутствует не всегда. Это часто объясняется особым характером государственной контрольно-ревизионной системы, которая нередко считается достаточной, чтобы гарантировать качество и полноту учетной информации. Эти меры финансового контроля обычно проводятся специализированными государственными или «высшими» ревизионными органами, которые проверяют как госпредприятия, так и координирующий орган или орган собственности. Во многих случаях они также участвуют в работе советов директоров и нередко в вопросах деятельности госпредприятий подчиняются напрямую парламенту. Тем не менее, эти особые меры контроля призваны следить, скорее, за использованием общественных средств и бюджетных ресурсов, чем за деятельностью госпредприятий в целом.

С целью укрепления доверия к предоставляемой информации государство должно требовать, чтобы помимо особых ревизионных органов государства, по крайней мере, все крупные госпредприятия должны проходить внешний аудит в соответствии с международными стандартами. Следует предусмотреть адекватные процедуры подбора внешних аудиторов, чрезвычайно важно, чтобы они были независимы от менеджмента и крупных акционеров, т.е. в случае госпредприятий, государства. Кроме того, независимость внешних аудиторов должна оцениваться по тем же критериям, что компании частного сектора. В

общем случае, это подразумевает ограничения на консультирование и иные неаудиторские услуги, предоставляемые проверяемым госпредприятиям, а также периодическую ротацию партнеров, проводящих аудит, или аудиторских фирм.

Е. В отношении госпредприятий должны действовать такие же требования к качеству учета и аудита, что и в компаниях, зарегистрированных на бирже. Крупные госпредприятия и госпредприятия, зарегистрированные на бирже, должны предоставлять финансовую и нефинансовую информацию в соответствии с высокими стандартами признанными на международном уровне.

В интересах общества в целом госпредприятия должны быть не менее прозрачны, чем корпорации, чьи акции обращаются на открытом рынке. Независимо от их правового статуса и даже в том случае, если они не прошли регистрацию на бирже, все госпредприятия должны предоставлять отчетность в соответствии с рекомендуемыми стандартами учета и аудита.

Все госпредприятия должны раскрывать свою финансовую и нефинансовую информацию, а крупные госпредприятия, а также госпредприятия, зарегистрированные на бирже, должны представлять отчетность в соответствии с высокими стандартами, признанными на международном уровне. Это означает, что члены советов директоров госпредприятий подписывают финансовую отчетность, а главный исполнительный руководитель и финансовый директор компании подтверждают, что данная отчетность во всех существенно важных отношениях надлежащим образом и точно представляет хозяйственное и финансовое положение госпредприятия.

По мере возможности, следует провести анализ эффективности для того, чтобы установить, от каких из госпредприятий следует требовать отчетность в соответствии с высокими стандартами, признанными на международном уровне. При анализе следует помнить, что высокие требования к раскрытию информации являются одновременно и стимулом, и средством для профессионального выполнения обязанностей советами директоров и менеджментом. Госпредприятия меньше определенного размера можно будет исключить, при условии, что они не выполняют важных общественных задач. Решение об исключении можно принимать только из прагматичных соображений, которые будут различными в зависимости от страны, отраслевого сектора и размера государственного сектора.

Высокий уровень раскрытия информации ценен также для госпредприятий, осуществляющих важные общественные задачи. Это особенно важно, если они серьезно влияют на бюджет государства или имеют широкое общественное влияние. Например, в ЕС компании, имеющие право на государственные субсидии за предоставление услуг, представляющих общий интерес, обязаны по этим видам деятельности вести отдельную отчетность.

Д. Госпредприятия должны раскрывать существенно важные сведения по всем вопросам, описанным в Принципах корпоративного управления ОЭСР, и помимо того, по вопросам, представляющим особый интерес для государства как собственника и для общества в целом.

В Принципах корпоративного управления ОЭСР описывается, какими должны быть основные элементы раскрываемой информации компании, чьи акции обращаются на открытом рынке. Госпредприятия должны, как минимум, соответствовать этим требованиям, включая финансовые и хозяйственные показатели, политику в отношении вознаграждения, сделки со связанными лицами, структуру и политику в области управления. Госпредприятия должны сообщать, придерживаются ли они какого-либо кодекса корпоративного управления и, в случае положительного ответа, указывать, какого именно. Что касается вознаграждения членов совета директоров и основных руководителей предприятия, рекомендуется проводить это на индивидуальной основе. Информация должна содержать сведения об условиях прекращения деятельности и выхода на пенсию, а также любые иные особые средства или вознаграждения в натуре, предоставляемые членам совета директоров. Особую тщательность и стремление к повышению прозрачности госпредприятиям следует проявлять в перечисленных ниже областях.

Примерами таких сведений могут служить следующее:

1. Внятное публичное заявление о задачах компании и их выполнении

Необходимо, чтобы каждое госпредприятие точно знало свои главные задачи. Вне зависимости от действующей системы контроля за результатами деятельности, следует определить ограниченный круг общих задач, с указанием того, каким образом предприятие решает проблему возможных компромиссов между противоречащими друг другу задачами.

В случае, когда государство является основным акционером или реально контролирует госпредприятие, задачи компании должны быть четко определены для сведения всех остальных инвесторов, рынка и общества в целом. Эти обязательства по раскрытию сведений помогут должностным лицам компании прояснить задачи для себя и повысят ответственность руководства компании за достижение поставленных целей. Для всех акционеров, рынка и общества, в целом, это послужит общим критерием оценки выбранной стратегии и принимаемых руководством компании решений.

О выполнении поставленных задач госпредприятия должны отчитываться, приводя основные показатели эффективности. Если госпредприятие при этом выполняет общественные задачи, как то обязательства по предоставлению общих услуг, оно также обязано отчитываться в том, как эти обязательства выполняются.

2. Структура собственности и голосования в компании

Структуры собственности и распределения голосов на госпредприятиях должны быть прозрачны, чтобы все акционеры имели ясное понимание своей доли в финансовых потоках и прав голоса. Должно быть также понятно, кому принадлежит право собственности на государственные акции и где располагается ответственность за осуществление прав собственности государства. Все особые права или соглашения, которые могут повлиять на структуру собственности или контроля на госпредприятии, как, например «золотые акции» или право вето, должны быть раскрыты.

3. Все существенные факторы риска и меры, принятые для контроля над этими рисками

Серьезные проблемы возникают в тех случаях, когда госпредприятия разрабатывают далеко идущие стратегии, не установив точно, не оценив и не раскрыв должным образом связанные с ними риски. Раскрытие факторов существенно важных рисков оказывается особенно необходимым тогда, когда госпредприятия действуют в недавно дерегулированных и все более интернационализирующихся отраслях, где они сталкиваются с целым рядом новых рисков, в частности, политическими, операционными или валютными рисками. Не представив должным образом факторы существенно важных рисков, госпредприятия могут создать ложное представление о своем финансовом положении и деятельности в целом. Это в свою очередь, может привести к

неправомерным стратегическим решениям и незапланированным финансовым убыткам.

Надлежащее раскрытие информации госпредприятиями природы и степени риска, связанного с их деятельностью, требует создания качественных внутренних систем управления рисками для выявления рисков, управления ими, контроля и их раскрытия. Госпредприятия должны представлять отчетность в соответствии с новыми и постоянно меняющимися стандартами и показывать все забалансовые активы и обязательства. При необходимости, такая отчетность должна охватывать стратегии управления рисками, а также системы их реализации. Компании в добывающих отраслях должны раскрывать принадлежащие им запасы в соответствии с надлежащей практикой в этой области, так как это является основным компонентом их стоимости и характера рисков.

Следует также надлежащим образом раскрывать партнерства между государственными и частными структурами. Таким совместные предприятия нередко характеризуются передачей рисков, ресурсов и выгод между государственным и частным партнерами для оказания общественных услуг или обслуживания общественной инфраструктуры и могут, в силу этого, породить новые и специфические важные риски.

4. Вся финансовая помощь, включая гарантии, полученная от государства, и обязательства, данные от имени госпредприятия

Чтобы представить точную и полную картину финансового положения госпредприятия, необходимо должным образом отразить взаимные обязательства, финансовую помощь и механизмы разделения рисков между государством и госпредприятиями. В этой информации должны быть подробно освещены сведения о предоставлении государством грантов и субсидий госпредприятию для его хозяйственной деятельности, а также все обязательства от имени госпредприятия, которые государство берет на себя. Информация о гарантиях может предоставляться как самими госпредприятиями, так и государством. Надлежащей практикой с целью соблюдения бюджетных процедур считается контроль со стороны парламента за государственными гарантиями.

5. Все существенно важные сделки со связанными сторонами

Сделки между госпредприятиями и связанными лицами, например, вложения одного госпредприятия в акционерный капитал другого, могут стать источником потенциальных злоупотреблений и должны быть

раскрыты. Отчетность о сделках со связанными сторонами должна содержать все сведения, необходимые для оценки правомерности и целесообразности таких сделок.

**АННОТАЦИИ К ГЛАВЕ VI:
ОБЯЗАННОСТИ СОВЕТОВ ДИРЕКТОРОВ НА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ**

Советы директоров госпредприятий должны обладать необходимой властью, полномочиями и объективностью для выполнения своей функции стратегического руководства и контроля за деятельностью менеджмента. Они должны действовать добропорядочно и нести ответственность за свои действия.

В ряде стран советы директоров госпредприятий оказываются слишком большими, лишены деловой хватки и независимости решений. В их составе слишком много представителей государственной администрации. Кроме того, они не получают всей полноты ответственности и, в результате, оказываются бессильными перед главным руководством компании или самыми органами собственности. Помимо прочего, их функция в некоторых областях дублируется органами особого государственного контроля.

Предоставление надлежащих полномочий и повышение качества советов директоров госпредприятий является основным шагом в сторону улучшения корпоративного управления на госпредприятиях. Необходимо, чтобы на госпредприятиях были сильные советы директоров, действующие в интересах компании и реально контролирующие менеджмент без чрезмерного политического вмешательства. Для этого потребуется обеспечить компетентность советов директоров госпредприятий, усилить их независимость и улучшить качество их работы. Также необходимо наделить их ясной и полной ответственностью за свои функции и добиться добропорядочности в их действиях.

А. Советы директоров госпредприятий должны получить четкие полномочия и полную ответственность за деятельность компании. Совет директоров должен нести полную ответственность перед собственниками, действовать в интересах компании и относиться одинаково ко всем акционерами.

В принципе, советы директоров госпредприятий должны иметь те же права и обязанности, какие предусмотрены законодательством об акционерных обществах. На практике, однако, члены советов, особенно, те, что назначены государством, имеют ограниченную ответственность.

Обязанности совета директоров госпредприятий должны быть прописаны в соответствующих законах, нормах регулирования, политике государства в отношении собственности и уставах компании. Особенно важно, и это должно быть подчеркнуто, чтобы на всех членах совета была возложена обязанность, в соответствии с законом, действовать в интересах компании и относиться ко всем акционерам одинаково. Коллективная и индивидуальная ответственность членов совета должна быть ясно сформулирована. Не должно быть никакого отличия между ответственностью различных членов совета вне зависимости от того, были ли они выдвинуты в состав совета государством, другими акционерами или заинтересованными сторонами. Потребуется провести обучение для того, чтобы проинформировать членов советов директоров госпредприятий об их обязанностях и ответственности.

Чтобы повысить свою ответственность и действовать более эффективно, совету следует придерживаться наилучшей практики, которой руководствуется частный сектор, и ограничить свою численность. Как показывает опыт, небольшие советы позволяют вести настоящие стратегические обсуждения и менее склонны к тому, чтобы превратиться в орган механического утверждения.

Чтобы уточнить обязанности совета, вместе с годовой отчетностью внешним аудиторам должен представляться отчет директоров. Отчет директоров должен содержать сведения и замечания по организации, финансовым результатам, факторам существенных рисков, важным событиям в компании, отношениям с заинтересованными лицами, а также последствиям директив координирующего органа или органа собственности.

Б. Советы директоров госпредприятий должны осуществлять свои функции контроля за менеджментом компании и стратегического руководства в соответствии с целями, установленными государством и органом собственника. Они должны иметь право принимать решения о назначении и снятии с должности главного руководителя предприятия.

Во многих известных случаях советы директоров госпредприятия не наделяются полной ответственностью и полномочиями, требуемыми для

осуществления стратегического руководства, надзора за менеджментом и контроля за раскрытием информации. Роль и обязанности советов директоров госпредприятий оказываются ущемленными с двух сторон: органами собственности и менеджментом предприятия. Координирующий орган или орган собственности, а то и само правительство, хотя их обязанность - установить общие цели компании, подчас пытаются вмешиваться в стратегические вопросы, тем более что разница между установлением целей и определением стратегий может быть довольно нечеткой. Советы директоров госпредприятий сталкиваются с трудностями при осуществлении контроля за руководством компании, так как не всегда обладают для этого легитимностью, а то и полномочиями. Более того, в некоторых странах существует тесная связь между руководством компании и функцией собственника или непосредственно правительством. Высшее руководство госпредприятий нередко подчиняется функции собственника или напрямую правительству, обходя, таким образом, совет директоров.

Для выполнения своей роли советы директоров госпредприятий должны активно (i) формулировать, отслеживать и оценивать корпоративную стратегию в рамках общих целей компании; (ii) устанавливать соответствующие показатели эффективности и определять основные риски; (iii) контролировать процессы раскрытия и распространения информации, добиваясь того, чтобы финансовая отчетность точно отражала состояние дел на госпредприятии и имеющиеся риски; (iv) оценивать и отслеживать эффективность деятельности руководства компании; (v) разрабатывать эффективные планы замещения постов главных руководителей.

Одной из ключевых функций советов директоров госпредприятий является назначение и снятие главного исполнительного руководителя. Без этих полномочий совету директоров госпредприятия было бы трудно полностью осуществлять свою функцию мониторинга и чувствовать ответственность за результаты госпредприятия. В некоторых случаях этого можно достичь с согласия или в результате консультаций с органом собственности. В некоторых странах стопроцентный владелец может напрямую назначать главного руководителя, и данная возможность распространяется на госпредприятия. Это может происходить также, когда государство является доминирующим собственником в госпредприятиях, призванных выполнять важные общественные задачи. Для сохранения добропорядочности совета директоров надлежащая практика требует проведения консультаций с советом директоров. Независимо от процедуры, назначение должно быть основано на профессиональных критериях. Правила и процедуры выдвижения и

назначения главного руководителя предприятия должны быть прозрачными и соблюдать подотчетность в отношении главного руководителя, совета директоров и органа собственности. Все акционерные соглашения в отношении назначения главного руководителя должны быть раскрыты.

Из обязательства проводить оценку и контролировать работу менеджмента следует, что советы директоров госпредприятий должны оказывать решающее влияние на размер компенсации главному руководителю. Он должен добиваться того, чтобы вознаграждение главного руководителя было увязано с результатами и должным образом раскрыто.

В. Советы директоров госпредприятия должны быть сформированы таким образом, чтобы они могли выносить объективное и независимое решение. Согласно рекомендуемой практике, председатель Совета директоров не должен быть главным исполнительным руководителем компании.

Основной предпосылкой наделения советов директоров госпредприятий соответствующими полномочиями является их структура, которая должна позволять совету действительно выносить объективные и независимые суждения, быть в состоянии контролировать работу высшего руководства компании и принимать стратегические решения. Как подчеркивается в Принципах, *«для того, чтобы выполнять свои обязанности по контролю за результатами работы руководства, предотвращению конфликтов интересов и уравниванию противоречивых требований к корпорации, необходимо, чтобы совет директоров мог делать объективные выводы»*. Все члены совета должны назначаться на основе прозрачного процесса, при этом должно быть ясно, что они обязаны действовать в интересах компании в целом. Они не должны выступать как отдельные представители тех групп, которые их назначили. Советы директоров госпредприятий также должны быть защищены от неправомерного и прямого политического вмешательства, которое может отвлекать их от работы над достижением целей, согласованных с правительством и органом собственника.

Главным для усиления объективности советов директоров госпредприятий является выдвижение достаточного числа компетентных неисполнительных членов совета, способных на независимое суждение. Эти члены совета должны обладать соответствующей компетентностью и опытом, и целесообразно было бы приглашать их из частного сектора. Это поможет сделать советы в большей степени ориентированными на бизнес,

особенно на госпредприятиях, действующих на конкурентных рынках. Их опыт также может включать квалификацию, относящуюся к специфическим обязательствам госпредприятий и политическим целям. В некоторых странах особо оценивается многообразие состава советов директоров, причем это включает в себя и разнообразие по гендерному принципу. Все члены совета должны сообщать о наличии любых конфликтов интересов совету, который будет решать, каким образом их следует устранять.

Следует развивать механизмы оценки и поддержания результативности работы совета и его независимости. В их числе, например, ограничения на количество переизбраний, а также ресурсы, предоставляемые совету для получения доступа к независимым источникам информации, или ресурсы для проведения независимой экспертизы.

Для повышения степени независимости советов директоров Принципы корпоративного управления ОЭСР также считают надлежащей практикой разделение постов председателя совета директоров и главного исполнительного руководителя в одноуровневых структурах. Отделение поста председателя от главного руководителя поможет *«добиваться должного баланса полномочий, повышения ответственности и улучшения возможности принятия советом решений независимо от руководства компании»*. Достаточно полное и понятное определение функций совета директоров и его председателя позволит избежать ситуаций, в которых такое разделение может привести к малоэффективному соперничеству этих двух должностных лиц компании. В случае двухуровневой системы также надлежащей считается практика, при которой глава нижнего совета (правления) при уходе со своего поста не становится председателем наблюдательного совета.

Разделение постов председателя совета директоров и главного исполнительного руководителя особенно важно для госпредприятий, где обычно считается необходимым повышать степень независимости совета от менеджмента. Председатель играет ключевую роль, осуществляя руководство советом, обеспечивая его эффективное функционирование и поощряя активное участие отдельных членов совета в стратегическом руководстве госпредприятием. Когда председатель и главный руководитель – два разных лица, председателю также потребуются согласовать с органом собственности, какой уровень знаний и опыта потребуется совету для эффективной деятельности. Таким образом, разделение поста председателя и главного исполнительного руководителя

следует считать основополагающим шагом в организации эффективного совета директоров на госпредприятии.

Г. Если требуется представительство работников компании в совете директоров, следует разработать механизмы, гарантирующие то, что данное представительство будет осуществляться эффективно и усилит качества совета, его информированность и независимость.

Когда представительства работников госпредприятия в совете требует закон или коллективное соглашение, данное положение следует применять так, чтобы оно повышало независимость, компетентность и информированность совета директоров госпредприятия. Представители работников должны иметь одинаковые с остальными членами совета обязанности и ответственность, действовать в интересах компании и относиться ко всем акционерам одинаково. Представительство работников в совете директоров госпредприятия само по себе не следует рассматривать как угрозу независимости совета.

Должны быть созданы процедуры, содействующие профессионализму и истинной независимости членов совета от работников, и добиваться того, чтобы они уважали обязательство соблюдать конфиденциальность. Эти процедуры должны предусматривать адекватные, прозрачные и демократические выборные процедуры, подготовку и понятные процедуры разрешения конфликтов интересов. Положительный вклад в работу совета также потребует согласия и содействия со стороны других членов совета, а также руководства госпредприятия.

Д. При необходимости, советы директоров госпредприятий должны создавать специализированные комитеты, оказывающие совету поддержку в выполнении его функций, в особенности, в отношении проверки, управления рисками и вознаграждения.

На госпредприятиях все чаще используются специализированные комитеты совета директоров, в соответствии с практикой частного сектора. Виды специализированных комитетов, которые создают советы, зависят от компаний и отрасли и могут включать в себя ревизионные комитеты, комитеты по вознаграждению, комитеты по стратегии, комитеты по этике, а в некоторых случаях комитеты по рискам и закупкам. В некоторых странах существует орган, равнозначный ревизионному комитету, который выполняет ту же функцию.

Формирование специализированных комитетов совета поможет повысить компетентность советов директоров госпредприятий и укрепить важнейшую ответственность совета в таких вопросах, как управление рисками и аудит. Они могут также способствовать изменению культуры совета и укреплению его независимости и легитимности там, где могут возникать конфликты интересов, как например, в вопросах закупок, сделок со связанными сторонами и вознаграждения.

Там, где создание советом комитетов не требуется по закону, координирующему органу или органу собственности следует разработать политику с тем, чтобы установить, в каких случаях необходимо рассматривать возможность создания специализированных комитетов в рамках совета. Эта политика должна основываться на сочетании критериев, включая, помимо прочего, размер госпредприятия и специфические риски, а также компетенции в совете, которые необходимо повысить. От крупных госпредприятий, как минимум, следует требовать создания ревизионного комитета или эквивалентного ему органа с полномочиями, позволяющими ему обращаться к любому должностному лицу компании.

Специализированные комитеты совета должны возглавляться неисполнительным членом совета и состоять из достаточного числа независимых членов. Доля независимых членов, а также требуемый вид независимости (например, от менеджмента или от основного владельца) будут зависеть от типа комитета, серьезности вопросов с точки зрения конфликта интересов, а также сектора госпредприятия. Например, ревизионный комитет должен состоять только из независимых и грамотных в финансовом отношении членов совета директоров.

Наличие специализированных комитетов совета не освобождает совет от коллективной ответственности по всем вопросам. У специализированных комитетов должен быть письменный регламент, в котором были бы определены их обязанности, полномочия и состав. Специализированные комитеты должны быть подотчетны совету директоров, а протоколы их заседаний предоставляться всем членам совета.

Кроме того, советы директоров на госпредприятиях должны создавать комитет по назначениям с тем, чтобы сотрудничать с органом собственности в том, что касается процесса назначения. В некоторых странах принято, чтобы комитеты по назначениям создавались вне рамок совета, при этом в составе их должны быть представлены несколько основных владельцев. Независимо от того, кто создает комитет по

назначениям, необходимо привлекать совет директоров к рассмотрению планов относительно его собственного состава и его последователя через участие в процессе подбора кандидатур и возможность давать рекомендации. Это позволит сфокусировать процесс назначения на компетентности.

Е. Советы директоров госпредприятий должны давать ежегодную оценку своей деятельности.

Систематический процесс оценки является необходимым инструментом укрепления профессионализма совета директоров госпредприятия, так как подчеркивает зоны ответственности совета и обязанности его членов. Кроме того, он помогает выявить необходимые знания и опыт, а также характеристики членов совета. Наконец, это помогает заинтересовать отдельных членов совета в том, чтобы уделять достаточно времени и усилий своим обязанностям в совете.

Оценка должна касаться как результатов работы совета в целом, так и эффективности и вклада каждого отдельного члена. В то же время, оценка конкретных членов совета не должна препятствовать желаемой и необходимой коллегиальности в работе совета.

Оценку работы совета директоров следует поручить председателю и проводить в соответствии с постоянно совершенствующейся надлежащей практикой. Оценка работы совета директоров должна послужить основой для рассмотрения таких вопросов как размер совета, его состав и размер вознаграждения для членов совета. Оценка также может помочь в разработке программ эффективного и надлежащего ознакомления и обучения для новых и действующих членов советов директоров на госпредприятиях. При проведении оценки советам директоров госпредприятий следует полагаться на рекомендации внешних и независимых экспертов, а также органа собственности.