

УДК 338.2

СПЕЦИФИКА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

И.Ю. Беляева, М.М. Пухова

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

В статье отражена специфика зарубежных моделей корпоративного управления в компаниях с государственным участием в зарубежных странах. Также рассмотрены принципы формирования советов директоров в зарубежных государственных компаниях. Проанализированы проблемы института представителей государства в российской практике и представлены возможные пути их решения

Ключевые слова: *Корпоративное управление в компаниях с государственным участием, совет директоров, представители государства в зарубежных странах, принципы ОЭСР*

В настоящее время вопрос управления компаниями с государственным участием в России является одним из наиболее актуальных. С момента начала приватизационных процессов в отечественной экономике было образовано достаточно большое количество акционерных обществ, в т. ч. с разной долей участия государства в капитале.

Особого внимания в международной практике совершенствования систем корпоративного управления в компаниях с государственным участием заслуживает опыт стран ОЭСР. Большинство стран ОЭСР (США, Великобритания, Германия, Норвегия, Швейцария, Сингапур и пр.) являются лидерами в процессе реализации конкретных мер, способствующих улучшению системы корпоративного управления. При этом уже разработанные и внедренные механизмы успели доказать свою эффективность и на практике.

Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению государственных предприятий точно определяют ключевые принципы эффективного управления и предусматривает роль государства как собственника в коммерческом контексте. Отмечая тот факт, что цели госпредприятий могут отличаться или иметь сочетание социальных, экономических и стратегических интересов, выделяют международные принципы хорошего корпоративного управления, которые государству как акционеру и контроллеру следует рассматривать. Несмотря на то, что документ ОЭСР разработан для стран с развитой экономикой, содержание и рекомендации могут стать основой эффективного управления государственными предприятиями в развивающихся

странах или странах с формирующейся рыночной экономикой, так как он получил широкое признание в качестве международного ориентира по вопросам реформирования государственных предприятий.

В числе предлагаемых рекомендаций ОЭСР, можно выделить два момента, во-первых, это создание равных конкурентных условий для государственных и негосударственных предприятий. Рынок должен быть открытым и справедливым и не носить характер дискриминационной политики. Функция управления собственностью и другие функции государства должны четко отличаться, особенно в области регулирования рынка. Организационно-правовая форма и оперативный процесс государственных предприятий должны быть настолько рыночными, насколько это возможно. На государственные предприятия также должны распространяться общие законы и правила, обеспечивающие соблюдение прав всех заинтересованных сторон, в том числе и конкурентных, дающих возможность внесения поправок, в случае нарушения права одной из сторон.

Во-вторых, правительство как акционер государственной компании должен быть информированным и активным собственником. Государственные предприятия несут ответственность и действуют на транспарентной основе.

Значение государственной собственности в странах ОЭСР нередко связывается со «стратегической» природой отраслей, в которых функционируют государственные предприятия.

В Корее и Турции создана более сложная система выработки решений о целях компании с государственным участием. В Турции такие компании готовят программные предложения, содержащие основные цели и меры, направленные на их достижение, которые подаются в правительство. Эти программы рассматриваются и корректируются государственным казначейством и государственным комитетом по планированию. Итоговая версия каждой программы утверждается советом министров и публикуется в официальном издании. Таким образом, подготовленные программы рассматриваются в качестве законодательных актов. В Австралии и Франции сделан выбор в пользу контрактов, которые заключаются индивидуально с каждым предприятием и юридически обязывают их достигать цели, которые государство определило контрактом. В отдельных случаях менеджеры компаний с государственным участием вправе выдвигать собственные предложения по содержанию корпоративного плана. Таким образом, контракт становится результатом соглашения между менеджментом и государством (зачастую в лице парламента или правительства).

С функциональной точки зрения интересы государства как собственника реально действующих предприятий состоят в следующем:

- сохранение и увеличение принадлежащего государству богатства в виде имущества и активов организации;
- повышение эффективности управления компаниями;
- осуществление контроля за оперативной деятельностью компании;
- влияние на разработку и реализацию корпоративной стратегии.

В странах ОЭСР также прослеживается стремление сосредоточить выполнение функции собственника в специальном государственном агентстве (обычно министерстве). В основе этого стремления лежит идея перенести объект регулирования с отдельного предприятия с государственным участием на целевой рынок. В настоящее время выполнение функции собственника полностью централизовано в ряде стран ОЭСР (Бельгии, Дании, Испании, Нидерландах и др.). Компромиссом является смешанная модель, когда полномочия по управлению компаниями разделены между отраслевым министерством и специализированным агентством. Эта модель существует в семи странах ОЭСР (Греции, Италии, Мексике, Новой Зеландии, Турции, Швейцарии, Южной Кореи). Например, Великобритании, Германии, Словацкой и Чешской Республиках, до сих пор при регулировании компаний с государственным участием применяются разные подходы. Альтернативным способом централизации функций собственника со стороны государства является создание специального холдинга, управляющего государственными компаниями. В Италии, например, все компании с государственным участием, деятельность которых была нацелена на развитие южных районов страны, до 2000 г. были объединены в холдинг IRI. Австрийский холдинг ÖIAG был создан после Второй мировой войны для того, чтобы провести реконструкцию тяжелой промышленности страны. В 2000 г. этот холдинг был преобразован в приватизационное агентство. В Китае государственные компании, требующие существенной реструктуризации, были переданы в холдинг SASAC. Аналогичную функцию выполнял холдинг SEPI, созданный испанским правительством в 1995 г. для реструктуризации компаний с государственным участием, накопивших большую задолженность. В некоторых развивающихся странах холдинги создаются как государственный орган, ответственный за выполнение функций собственника по отношению к компаниям с государственным участием. В Сингапуре в 1974 г. все принадлежащие государству пакеты акций были переданы в холдинг Temasek, правительство Малайзии в 1993 г. создало холдинг Khazanah Nasional для управления предприятиями в

стратегических отраслях, в 2006 г. создан холдинг «Самрук» в Казахстане, который в перспективе должен взять на себя управление всеми государственными компаниями. Фактически Temasek стал международным инвестиционным фондом. Доля акций сингапурских предприятий в инвестиционном портфеле холдинга составляет менее 50%. Более двух третей совета директоров независимы от правительства Сингапура, а четверть голосов имеют иностранные граждане. Несмотря на то, что президент Сингапура назначает всех членов совета, представляющих государство как единственного собственника, и не вмешивается в деятельность холдинга. Холдинг «Самрук» (Казахстан) создан как орган, контролируемый правительством, который в большей степени напоминает Управление акциями (Shareholder Executive) Великобритании, имеющее статус правительственного органа. Такие холдинги, как Temasek, не служат политическим или социальным целям. Они созданы для повышения эффективности руководства коммерческой деятельностью предприятий с помощью инструментов корпоративного управления.

Стоит подчеркнуть, что нет ни одной страны ОЭСР, где структура совета директоров компании с государственным участием принципиально отличалась бы от структуры совета в частных компаниях. Крайне редко делаются исключения для отдельных компаний. В отношении состава совета директоров в компаниях с государственным участием, в отличие от частных компаний, характерны некоторые особенности. Во-первых, наличие представителей государства в составе совета директоров компании с госучастием. Численность представителей государства в совете директоров на предприятиях разных стран колеблется от нулевой до практически полного состава совета. Так, например, в Дании, Норвегии, Нидерландах и Великобритании в совете директоров госпредприятий представителей государства нет. Во многих странах в совете присутствует лишь один или два представителя, независимо от доли государства в предприятии. Такая схема действует в Швеции, Германии и в большинстве госпредприятий Финляндии. Вторым важным отличием состава советов директоров на госпредприятиях, является наличие представителей работников. В большинстве случаев их присутствие в совете директоров исходит из бытующей практики в акционерных компаниях соответствующих стран и основано на требованиях законодательства о компаниях. Так обстоят дела в Австрии, Чехии, Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании и Германии. В большинстве стран работники госпредприятий имеют дополнительные юридические возможности. Это особенно касается Германии, Австрии и Словакии, а также Швеции, где работники получают половину или одну треть мест в наблюдательных советах.

В тех странах, где нет различия между госпредприятиями и частными компаниями с точки зрения прав работников на законодательном уровне, государство как собственник нередко занимает активную позицию по многим вопросам, касающимся заинтересованных участников госпредприятий. В Финляндии, например, государственная политика позволяет работникам компании избрать одного представителя либо в совет директоров, либо в наблюдательный совет всех госпредприятий, независимо от того, является ли государственный пакет контрольным, или нет. Третьей отличительной особенностью советов директоров на госпредприятиях является степень их независимости. Присутствие в совете независимых членов зависит от страны и также от того, что понимается под этим понятием. В некоторых странах, например, в Испании, независимых членов совета нет вообще. Во многих странах независимые директора должны составлять определенный процент членов совета. В Греции требуется, чтобы не менее 30% членов совета не входили в исполнительное руководство компании, а 2 из них должны быть независимыми, за исключением ситуаций, когда в совете представлены миноритарные акционеры. Во Франции одна треть совета должна состоять из «квалифицированных лиц», которые считаются независимыми от государства и исполнительного руководства компании. В Словакии большинство состава совета должно быть независимым. Наконец, в ряде стран большинство членов совета также носят этот статус. В скандинавских странах, в Нидерландах, Австрии, Германии большинство членов совета директоров на госпредприятиях (помимо представителей работников или заинтересованных лиц) привлечены из частного сектора, хотя они назначаются собственником. Кроме того, в данных странах обычно понятие независимости определено более жестко [1].

В Норвегии процедура выдвижения кандидатов в состав совета директоров компании осуществляется через комитет по назначениям. В комитет по назначениям входят представитель от акционеров и независимый директор. Как минимум один член комитета является представителем государства. Обычный количественный состав совета директоров – это 6-7 представителей собственника плюс 3 представителя работников. Это типичная норвежская модель: треть совета – представители трудового коллектива. Работники выбирают своих представителей, а 6-7 членов совета выбираются общим собранием акционеров по предложению комитета по назначениям. И важно, что критерии, на основе которых комитет по назначениям предлагает того или иного кандидата, всегда излагаются общему собранию. В свою очередь, комитет по назначениям выбирается на общем собрании акционеров, на котором присутствуют представители

собственников. При этом частные акционеры уверены, что данный комитет независим и действует в интересах компании. В этом отношении комитет по назначениям воспринимается как жизненно важная часть структуры корпоративного управления в большинстве компаний Норвегии [3, С. 28].

В большинстве стран ОЭСР основным инструментом контроля является раскрытие информации *ex post* в рамках годовых отчетов. Однако если компании с государственным участием имеют особые задачи, они должны также представлять отчет об их выполнении. Как правило, в странах ОЭСР к государственным компаниям применяются те же правила раскрытия информации, что и к компаниям, чьи акции обращаются на фондовом рынке. В ряде случаев введены дополнительные требования для таких предприятий. Дополнительно к внешнему аудиту финансовая система компаний с государственным участием является объектом проверок со стороны государственной аудиторской компании (счетной палаты). Однако две специфические черты связаны с особыми нормами о государственной службе. Во-первых, государственные служащие как члены совета директоров или как работники компаний с государственным участием (в случае, если они имеют статус государственных служащих) являются объектами поля антикоррупционного законодательства. Практически это означает, что в случае с государственными компаниями наказание обычно бывает более суровым, и если ущерб компании как таковой не может быть подтвержден (или его вообще не было), сам по себе факт взятки может быть доказан. Во-вторых, существуют специальные органы мониторинга и финансового контроля для компаний с государственным участием, что делает контроль более жестким. Это правило применяется в большинстве случаев в отношении компаний, где государство является доминирующим собственником, либо к компаниям, получающим средства из государственного бюджета. Ряд компаний используют систему превентивного регулирования конфликта интересов. Расследование возникает не после того, как совершена подозрительная сделка, но тогда, когда конфликт интересов становится возможным. Менеджеры, не сообщаящие о потенциальном конфликте интересов, уже нарушают нормы. Компания Deutsche Post (немецкая почтовая служба), например, настаивает на том, чтобы члены наблюдательного совета отказывались от своего поста (по крайней мере, временно), если они связаны с важным партнером компании. В 2005 г. наблюдательный совет компании принял решение, согласно которому один из его членов не должен принимать участие в собраниях совета до тех пор, пока ведутся переговоры с компанией, в отношении которой аффилирован данный член совета. Другой член наблюдательного совета вынужден был покинуть свой пост, поскольку он стал членом

наблюдательного совета компании Deutsche Bahn, которая на 100% принадлежит государству и является одним из транспортных агентов Deutsche Post

В отечественной экономике выделяются следующие основные направления развития корпоративного управления в компаниях с государственным участием, которые были обсуждены на заседании Экспертного совета в мае 2014 г., в т. ч. на вторую половину 2014-го и до 2016 года [4]:

- совершенствование системы управления госсобственностью в части повышения экономической эффективности госкомпаний и качества управления ими.
- разработка и последующий аудит тех самых долгосрочных стратегий и разработка на базе этих программ развития показателей эффективности, показателей деятельности для оценки компаний и руководящих этими компаниями менеджеров.
- внедрение основных положений Кодекса корпоративного управления, особенно в части, усиливающей роль совета директоров.
- совершенствование нормативной базы в части корпоративного права.

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации является совещательным органом и создан с целью организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правительственных, межведомственных комиссий и советов, а также с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства РФ и по его поручению – с федеральными органами исполнительной власти.

Основными задачами Экспертного совета являются:

- обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки и реализации решений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечение общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Главной проблемой в компаниях с государственным участием в России является низкая мотивация представителей государства, в т.ч.:

- законодательный запрет на выплату вознаграждения представителям государства;
- отсутствие достаточного количества человеческих ресурсов для осуществления эффективного управления компаниями с государственным участием (нередко один представитель государства является членом совета директоров в десятках акционерных обществ). Следствием данного фактора является низкий уровень исполнительской

дисциплины, отсутствия связи результатов труда и поощрения. Также должность – представитель государства является дополнительной к основной.

– недостаточный уровень квалификации представителей государства,

– директивный метод принятия важных стратегических решений и т.д.

Таким образом, необходимо выделить приоритетные задачи по совершенствованию системы корпоративного управления в компаниях с государственным участием в области формирования мотивационного механизма представителей государства:

- формирование системы экономических показателей развития компании (долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных). Таким образом одним из элементов данного механизма является достижение плановых показателей эффективности.

Важным элементом мотивационного механизма должна стать оценка деятельности представителей государства в качестве управленческого звена с использованием компетентностного подхода, в т.ч. вклад в совершенствование системы корпоративного управления в компании, увеличение рыночной капитализации, степень влияния на дивидендную и социальную политику и пр.

Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы: Государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации по теме: «Управление акционерной государственной собственностью: проблемы мотивации представителей государства» в 2014 г.

Список литературы

1. Вишневская Н.С., Лучшая практика корпоративного управления на государственных предприятиях: европейский подход // Журнал «Акционерное общество: вопросы корпоративного управления» №12-2009.
2. Кочетыгова Ю. «Экспансия государства: государство как управляющий» // Ведомости, 12.03.2007, №42 (1816).
3. Ландиа А., Филатов А. Корпоративное управление в государственных и частных компаниях в эпоху перемен, М.: Либрайт, 2009. – С. 28.
4. О совершенствовании корпоративного управления в компаниях с госучастием//Встреча с членами Экспертного совета при правительстве Российской Федерации 28 мая 2014 г. <http://government.ru/news/12672>.

THE SPECIFICITY OF THE CORPORATE GOVERNANCE IN THE COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION IN FOREIGN COUNTRIES

I.Yu. Belyayeva, M.M. Pukhova

Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education
«Financial University under the Government of the Russian Federation»

The article reflects the specificity of foreign models of corporate governance in companies with state. Also considered the composition of boards of Directors in a foreign state-owned companies. Analyzed the problems of the Institute of state representatives in the Russian practice and presents possible ways of their solution

Keywords: *Corporate governance in companies with state participation, the Board of Directors, state representatives, the OECD principles*

Об авторах:

БЕЛЯЕВА Ирина Юрьевна – д.э.н., профессор, зав.кафедрой «Корпоративное управление» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», e-mail: belyayeva@mail.ru

ПУХОВА Марина Михайловна – к.э.н., доцент, заместитель декана Факультета менеджмента ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», e-mail: mpukhova@mail.ru