

ИССЛЕДОВАНИЕ

SA #12/2016RU, 28 сентября 2016

Belarusian Institute
for Strategic Studies



МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Автушко-Сикорский Александр

Бурак Екатерина

Мирошниченко Андрей Николаевич

Подготовлено в рамках проекта «РЕФОРУМ» при поддержке Европейского Союза

Содержание

Определения и сокращения.....	4
Введение	7
1. Эффективная структура собственности в экономике.....	9
1.1. Текущее положение в Республике Беларусь.....	9
1.2. Теория и международная практика.....	11
1.3. Принятие решения о судьбе госактивов: теоретико-методологический подход	15
1.4. Рекомендации для Беларуси	16
2.1. Текущая ситуация в Республике Беларусь	20
2.2. Теория и международная практика.....	23
Библиография	62

Краткие выводы

Анализ текущей ситуации по управлению госактивами в Республике Беларусь позволил сделать следующие выводы:

- Реформа системы управления должна двигаться в двух направлениях: выработка политики относительно сохранения или продажи предприятий, находящихся в государственной собственности и повышение эффективности корпоративного управления государственными предприятиями.
- Системность в процессе управления госсобственностью на двух указанных выше уровнях достигается через централизацию процесса управления, которая может быть реализована в форме госхолдинга по управлению госпредприятиями или государственной инвестиционной компании.
- Функции по целеполаганию, приватизации госпредприятий и корпоративному управлению следует изъять из отраслевых министерств и ведомств, которые должны сосредоточиться на выработке отраслевых политик.
- Необходимо повысить качество корпоративного управления государственных предприятий, объединенных в госхолдинги через усиление вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий.
- Важно обеспечить развитие институтов, обеспечивающих приток в реальный сектор Беларуси как местных, так и иностранных инвестиций.

Сделанные выводы позволили сформулировать рекомендации по изменению законодательства по следующим направлениям:

- Рекомендации по обеспечению эффективной структуры госсобственности в Республике Беларусь
- Рекомендации по совершенствованию системы управления холдингами с участием государства
- Рекомендации по совершенствованию корпоративного управления

Определения и сокращения

Государственная собственность –

1. Государственная собственность выступает в виде республиканской собственности (собственность Республики Беларусь) и коммунальной собственности (собственность административно-территориальных единиц).

2. Республиканская собственность состоит из казны Республики Беларусь и имущества, закрепленного за республиканскими юридическими лицами в соответствии с актами законодательства.

Средства республиканского бюджета, золотовалютные резервы, другие объекты, находящиеся только в собственности государства, и иное государственное имущество, не закрепленные за республиканскими юридическими лицами, составляют казну Республики Беларусь.

3. Коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами, составляют казну соответствующей административно-территориальной единицы. (Гражданский Кодекс Республики Беларусь. Статья 215. Право государственной собственности).

Холдинг - объединение коммерческих организаций, в котором одна из коммерческих организаций или физическое лицо оказывают влияние на решения, принимаемые участниками холдинга на основании владения 25% и более простых акций (долей в уставном фонде) либо обладания статусом собственника имущества унитарного предприятия (п. 1 Указа N 660).

Совет директоров (наблюдательный совет) – орган управления в хозяйственных обществах, в чью компетенцию входит:

- утверждение годового финансово-хозяйственного плана акционерного общества, если разработка такого плана предусмотрена уставом, и контроль за его выполнением;
- созыв годового общего собрания акционеров и решение вопросов, связанных с его подготовкой и проведением;
- принятие решения о выпуске акционерным обществом ценных бумаг, за исключением принятия решения о выпуске акций;
- утверждение решения о выпуске эмиссионных ценных бумаг, за исключением утверждения решения о выпуске акций;
- принятие решения о приобретении акционерным обществом ценных бумаг собственного выпуска, за исключением принятия решения о приобретении акций;
- утверждение стоимости имущества акционерного общества в случае совершения крупной сделки и сделки, в совершении которой имеется заинтересованность аффилированных лиц, определения объемов выпуска ценных бумаг, а также в иных установленных законодательством или уставом акционерного общества случаях

необходимости определения стоимости имущества акционерного общества, для совершения сделки с которым требуется решение общего собрания акционеров или совета директоров (наблюдательного совета);

- определение рекомендуемого размера вознаграждений и компенсаций расходов членам ревизионной комиссии (ревизору) акционерного общества за исполнение ими своих функциональных обязанностей;
- определение рекомендуемого размера дивидендов и срока их выплаты;
- использование резервных и других фондов акционерного общества;
- решение о крупных сделках и сделках, в совершении которых имеется заинтересованность аффилированных лиц;
- утверждение аудиторской организации (аудитора – индивидуального предпринимателя) и условий договора с аудиторской организацией (аудитором – индивидуальным предпринимателем);
- утверждение депозитария и условий договора с депозитарием акционерного общества;
- утверждение условий договоров с управляющей организацией (управляющим) и оценщиком;
- утверждение в случаях, предусмотренных настоящим Законом, локальных нормативных правовых актов акционерного общества; решение иных вопросов, предусмотренных настоящим Законом и уставом акционерного общества.

Независимые директора - член совета директоров акционерного общества, который по мнению избирающих его акционеров независим от должностных лиц общества, их аффилированных лиц, крупных контрагентов общества и который не находится с обществом в иных отношениях, которые могут повлиять на независимость его суждений.

Корпоративное управление - система взаимоотношений между менеджерами компании и их владельцами по вопросам обеспечения эффективности деятельности компании и защите интересов владельцев, а также других заинтересованных сторон.

ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития

Производительность труда - показатель эффективности производства, характеризующий выпуск или валовую добавленную стоимость в расчете на единицу используемых трудовых ресурсов.

Стейкхолдеры - группа лиц или отдельные организации, чьи действия, поведение или решения могут влиять на прибыль компании и процессы в ней. Стейкхолдеров разделяют на внутренних (находятся внутри организации) и внешних (за пределами предприятия).

Акционеры предприятий - это физическое, юридическое лицо (в том числе акционерное общество), организация (в том числе не имеющая статуса юридического лица, но обладающая гражданской правоспособностью в соответствии с законодательством иностранного государства), муниципальное образование, которое владеет одной или несколькими акциями в капитале акционерного общества.

Операционное управление предприятия – управление операциями и процессами,

входящими в содержание технологической деятельности предприятия.

Миноритарий - акционер компании, доля акций которого незначительна, для того чтобы провести решение в собственных интересах. Миноритарный пакет акций называется «неконтролирующим».

Введение

Ситуация, которая складывается сегодня в сфере управления государственными предприятиями, показывает, что меры, предпринимаемые государством по повышению их эффективности (создание холдингов, точечная приватизация, выпуск акций и т.п.) не достигают своей цели. Эффективность работы государственных предприятий значительно уступает эффективности коммерческих предприятий. Деятельность крупных бюджетообразующих предприятий находится под сильным влиянием внешней конъюнктуры рынка, для них характерна низкая гибкость, нежелание рисковать и искать инновационные схемы деятельности.

Разница в эффективности частных и государственных предприятий – общемировое явление. Однако в Республике Беларусь ситуация усугубляется отсутствием единого и системного подхода к управлению госактивами и стандартам корпоративного управления государственными предприятиями. Министерства и ведомства, помимо своей основной функции по разработке отраслевых политик, заняты непосредственным управлением конкретными предприятиями, планированием и контролем их деятельности. В итоге часто отраслевые политики подчиняются лоббистским интересам крупных предприятий. Это явление можно считать следствием отсутствия единого подхода к управлению государственными предприятиями у высокопоставленных чиновников. Например, первичный анализ высказываний Премьер-министра и министров показывает, что целями создания в Республике Беларусь государственных холдингов являются и консолидация активов с целью увеличения их стоимости, и сокращение количества юридических лиц, и повышение эффективности государственных предприятий, входящих в единую технологическую цепочку. Практика же реализации этих целей показывает, что у ответственных лиц отсутствует единое понимание содержания этих целей. Пожалуй, недостаток системности в управлении госактивами можно считать основной проблемой существующей практики управления государственными предприятиями.

Поэтому повышение уровня системности можно считать основной целью реформы процесса управления государственными предприятиями. Для того, чтобы выработать перечень мер по совершенствованию системы управления госпредприятиями необходимо:

1. Оценить текущую ситуацию по управлению госактивами в Республике Беларусь.
2. Проанализировать эффективность процесса создания и управления в Республике Беларусь государственных холдингов как совокупности решений и инструментов, направленных на целенаправленное повышение эффективности работы государственных предприятий.
3. Проанализировать практику корпоративного управления в государственных предприятиях Беларуси.
4. Изучить международный опыт реформы системы управления государственными предприятиями с целью обобщения лучших практик и создания прототипа эффективной системы управления госсобственностью на постсоветском пространстве.
5. Изучить рекомендации международных институтов, аккумулирующих опыт управления государственными предприятиями (Всемирный Банк, ОЭСР).
6. Разработать перечень мер по реформе системы госактивами.

Работа структурирована следующим образом. В **первом разделе** приводится анализ

структуры собственности в экономике Беларуси и мире, а также рассматриваются методологические подходы, целью которых является разработка системы принятия решений по увеличению эффективности структуры собственности. В соответствии с приведенными методологическими подходами, в разделе также даны рекомендации по повышению эффективности структуры собственности в экономике Беларуси.

Во **втором разделе** приводится описание различных моделей управления госсобственностью, существующих в мире, анализ их эффективности, а также приводится анализ существующей модели управления госсобственностью в Беларуси и ее классификация. Кроме того, в разделе также даны рекомендации по переходу Беларуси к централизованной модели управления как наиболее эффективной, включая рекомендации по увеличению эффективности работы холдингов.

В третьем разделе приводятся основные принципы и мировые практики корпоративного управления на госпредприятиях, призванные повысить эффективность их менеджмента. В разделе также приводится анализ существующих практик корпоративного управления в Беларуси и даются рекомендации по увеличению их эффективности.

Составными частями второго и третьего разделов также является описание наилучших практик внедрения различных моделей управления госсобственностью и практик корпоративного управления в постсоветских странах. В качестве примеров приведен опыт Венгрии, Казахстана и Польши – постсоветских стран со схожей структурой собственности в экономике, обеспечивших наибольшую эффективность функционирования госпредприятий.

В **заключении** работы приведены основные рекомендации и выводы.

1. Эффективная структура собственности в экономике

1.1. Текущее положение в Республике Беларусь

Государственные предприятия по-прежнему играют главную роль в экономике Беларуси. В отличие от других стран Центральной и Восточной Европы (за некоторые исключения), в Республике Беларусь сохраняется значительный объем государственной собственности. По данным Белстата, на долю организаций государственной и с долей государственной собственности в 2015 году приходилось почти 70% объема промышленного производства и около половины списочной численности работников (1562120 человек). По состоянию на конец 2015 года число таких организаций составило 3720 (из них 1829 — унитарные предприятия (414 — республиканские, 1415 — коммунальные) 1891 — акционерные общества с долей государства (307 с долей государства менее 50 % и 1584 — с долей государства более 50 %)). Их выручка от реализации продукции, товаров, работ, услуг по итогам года составила 955,19 трлн руб., чистая прибыль – 4,24 трлн руб. Число убыточных государственных компаний на конец 2015 года составляло 19,6 %. Вклад государственного сектора в ВВП на конец 2015 г. оценивается примерно в 48,5 % (в 2010 г. эта цифра составляла примерно 70 %).

Добавленная стоимость по формам собственности за 2006-2013 гг

государственная + собственность акционерных обществ с долей гос. собственности 50% более

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВДС, млн руб	39 932 312	47 449 232	62 046 899	65 677 783	77 973 409	128 894 070	230 703 189	277 099 617
% к ВДС	57,3	55,9	54,9	53,9	52,5	47,6	48,5	47,5
% к ВВП	50,4	48,8	47,8	47,8	47,4	43,4	43,5	42,7

В таблице ниже приведены данные официальной статистики Республики Беларусь за 2015 год по основным показателям финансово-экономической деятельности госсектора.

	По организациям государственной и с долей государственной собственности по Республике Беларусь
Количество юридических лиц на конец декабря 2015 г., единиц	3 720
Списочная численность работников в среднем за январь-декабрь 2015 г., человек	1 562 120
Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	6 838,1
Объем промышленного производства, млрд. руб.	501 893,6
Запасы готовой продукции на складах организаций промышленности, млрд. руб.	20 636,3
Розничный товарооборот организаций торговли, млрд. руб.	52 683,3

	По организациям государственной и с долей государственной собственности по Республике Беларусь
Количество юридических лиц на конец декабря 2015 г., единиц	3 720
Списочная численность работников в среднем за январь-декабрь 2015 г., человек	1 562 120
Товарооборот общественного питания, млрд. руб.	6 444,6
Объем внешней торговли товарами, млн. долл. США	18 400,0
Объем внешней торговли услугами, млн. долл. США	3 821,8
Объем подрядных работ, млрд. руб.	45 372,1
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	128 187,2 ¹⁾
Выручка от реализации продукции, товаров, работ, услуг, млрд. руб.	955 190,5
Рентабельность продаж, процентов	7,4
Рентабельность реализованной продукции, товаров, работ, услуг, процентов	9,2
Чистая прибыль, убыток (-), млрд. руб.	4 240,5
Удельный вес убыточных организаций, процентов	19,6
Просроченная дебиторская задолженность на 1 января 2016 г., млрд. руб.	46 998,6
Просроченная кредиторская задолженность на 1 января 2016 г., млрд. руб.	40 480,1
Просроченная задолженность по кредитам и займам на январь 2016 г., млрд. руб.	11104

Таблица 1. Основные показатели финансово-экономической деятельности государственных предприятий в Беларуси, 2015 г.

Источник: Белстат.

На госпредприятиях Беларуси наблюдается более низкий уровень производительности, нежели в частном секторе. Несмотря на то, что государственный сектор Беларуси до 2011 года функционировал довольно неплохо, в настоящий момент система госпредприятий становится все более затратной. Наблюдается замедление роста производительности и снижение конкурентоспособности. Уровень производительности на частных предприятиях превышает соответствующий уровень производительности на госпредприятиях. Так, по

данным Всемирного Банка, производительность труда в государственном секторе в среднем на 40 процентов ниже в сравнении с частным сектором. При этом чем меньше доля государства в уставном фонде компании, тем выше рентабельность активов. Доля убыточных предприятий в частном секторе ниже, чем среди предприятий со смешанной формой собственности или государственных предприятий.

В Беларуси широко распространено оказание государственной поддержки госпредприятиям. Различные программы государственной поддержки обеспечивают прямые бюджетные дотации, налоговые льготы (налоговые кредиты и привилегии) и целевое субсидируемое кредитование через государственные коммерческие банки и Банк развития. Цели этих программ варьируются. Некоторые из них обеспечивают финансовую помощь или пролонгацию кредита в случае проблем с ликвидностью или платежеспособностью, в то время как другие нацелены на создание стимулов для предприятий заниматься инвестициями в основной капитал.

Периодическое дотирование, особенно в случае убыточных предприятий, не стимулировало реструктуризацию, оно препятствует перераспределению трудовых ресурсов и капитала в пользу более эффективных видов деятельности, создает дисбалансы на рынке и неравные условия для тех предприятий, которые имеют доступ к дотациям, одновременно создавая большую фискальную нагрузку на бюджет. Финансовая поддержка в последние годы все более активно направлялась через канал банковской системы. По состоянию на начало 2015 года объем целевого кредитования государственных программ и мероприятий оценивался в размере около 45% совокупного кредитного портфеля или более 21% ВВП за 2014 год.

В Республике Беларусь уже предприняты шаги по модернизации управления на госпредприятиях, включая акционирование большинства государственных предприятий. Вместе с тем, как показывает практика, во многих случаях акционирование происходит бессистемно. Ряд акционированных госпредприятий по сей день имеют стопроцентную долю государства. Это говорит о том, что при акционировании государственные органы неверно производило составление перечня предприятий, подлежащих акционированию. В итоге в перечни предприятий, подлежащих плановому акционированию, попали такие предприятия, в которые государство как собственник не планировало в принципе привлекать инвесторов участию в уставном капитале.

1.2. Теория и международная практика

Значение частных предприятий в экономиках пост-советских стран сильно выросло после распада Советского союза и начала процесса приватизации госсобственности. В течение одних только 90-х годов размер частного сектора в странах бывшего социалистического лагеря вырос в несколько раз - если говорить об объемах производства товаров и услуг. На рисунке 1 изображена динамика объемов производства в денежном выражении в постсоветских странах. Как видно из рисунка, даже в таких странах, как Беларусь и Туркменистан, в которых госсектор и сегодня занимает доминирующую роль в экономике, объем производства товаров и услуг частным сектором за первое десятилетие после обретения независимости вырос более чем в два раза. Абсолютным рекордсменом здесь является Чехия, в которой к 1999 году частный сектор был ответственен за производство 80% товаров и услуг.

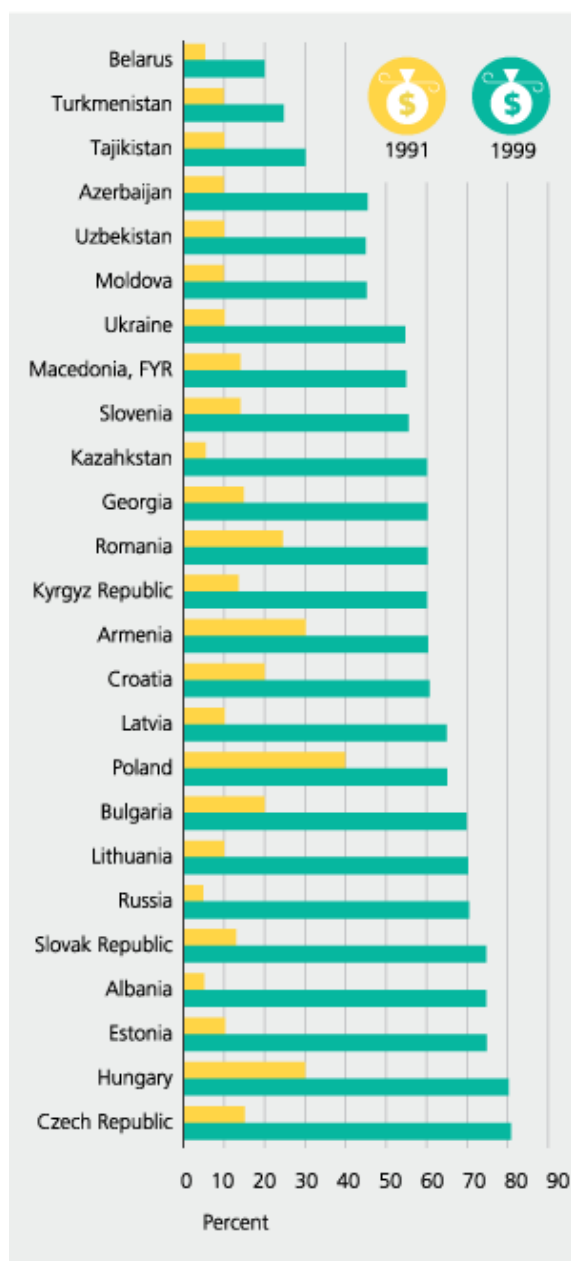


Рисунок 1. Производство товаров и услуг в денежном выражении в бывших социалистических странах, % от ВВП, 1991-1999 гг.

Источник: Всемирный банк.

В странах ЕС по состоянию на 2013 год частный сектор обеспечивал занятость населения в размере 70,1 % (средняя по 28 странам, включая Великобританию; OECD, 2015)¹ и 32,2% налоговых поступлений в бюджет (средняя по состоянию на 2005 год; Vermejo, Sanchez, 2007). В свою очередь, в странах ОЭСР частный сектор в среднем обеспечивает 88,7% занятости (OECD, 2015). По состоянию на 2013 год, частные предприятия в странах

¹ В Дании – 65,1%, Чехии – 66%, Латвии – 68,8%, Швеции – 71,9%, Словакии – 72,8%, Венгрии – 73,2%, Люксембурге – 73,9%, Эстонии – 73,9%, Польше – 74,8%, Ирландии – 75,3%, Финляндии – 75,6%, Великобритании – 76,5%, Словении – 77,1%, Греции – 77,4%, Бельгии – 78,5%, Нидерландах – 78,6%, Франции – 80,2%, Италии – 82,7%, Испании – 82,9%, Португалии – 83,6%, Германии – 84,6%, Литве – 71,4%, Хорватии – 68,3%, Болгарии – 75,5%, Румынии – 83,8%, Австрии – 78,2% (OECD, 2015).

ЕС обеспечивали приток внутренних инвестиций в среднем размере 11,6% ВВП, в то время как государственные предприятия – только 3% (Eurostat, 2015).

Несмотря на увеличение доли частных предприятий в мировой экономике, произошедшее в последние десятилетие, государственные предприятия² по-прежнему играют важнейшую роль в экономиках многих стран – как развитых, так и развивающихся. В таблице ниже представлены данные по размерам удельной доли госсектора в экономике ряда стран мира.

Страна	Доля госсектора в ВВП, %
Албания	25
Армения	25
Азербайджан	25
Босния и Герцеговина	40
Болгария	25
Хорватия	30
Эстония	20
Македония	30
Грузия	25
Венгрия	20
Казахстан	35
Кыргызстан	25
Латвия	30
Литва	25
Молдова	35
Монголия	25
Черногория	35
Польша	25
Румыния	30
Россия	35
Сербия	40

² Термин «государственные предприятия» здесь и далее идентичен англоязычному термину «state-owned enterprises». В дальнейшем мы будем использовать также термин «госпредприятия».

Словакия	20
Словения	30
Таджикистан	45
Турция	30
Туркменистан	75
Украина	40
Узбекистан	55

Таблица 2. Удельная доля госсектора в производстве ВВП ряда стран, 2010 г.

Источник: EBRD.

По состоянию на 2006 год, государственные предприятия обеспечивали около 20% мирового объема инвестиций и 5% мировой занятости (Robinett, 2006). По состоянию на 2009 год, в странах ОЭСР насчитывалось более двух тысяч государственных предприятий с капитализацией более триллиона долларов США. В странах с переходной экономикой по состоянию на 2011 год государственные предприятия обеспечивали производство 20%-30% ВВП (OECD, 2011). В крупнейших странах мира – Китае, Индии и России – государственные предприятия являются крупнейшими экономическими агентами. В Индонезии более четверти ВВП создается всего 22 государственными предприятиями (Abubakar, 2010). Однако, доля государственных предприятий в экономике различных регионов сильно различается: в странах Африки она составляет около 15%, Азии – 8%, Латинской Америки – 6% (Robinett, 2006). В странах Ближнего Востока государственные предприятия создают от 20% до 50% ВВП и около 30% рабочих мест (OECD, 2012). Аналогичный показатель – от 20% до 50% ВВП – справедлив для стран Центральной Азии (Kikeri and Kolo, 2006).

Кроме того, многие государственные предприятия функционируют в секторах экономики, критически важных для обеспечения работы бизнеса в целом, или критически важных для обеспечения экономического роста и оказания социальных услуг населению (Worldbank, 2014). Во многих странах государственные предприятия являются основным поставщиком транспортных услуг и услуг по развитию инфраструктуры: в странах ОЭСР более 50% услуг такого рода оказывается государственными предприятиями (OECD, 2011). По состоянию на 2009 год, около 22% мирового рынка банковских и финансовых услуг было занято государственными предприятиями. В 2010 году более половины сектора банковских услуг в таких странах как Алжир, Сирия, Египет, Беларусь и Индия было занято государственными предприятиями; в Турции, России, Польше, Индонезии, Бразилии доля государственных компаний в банковском секторе находилась в диапазоне от 20% до 50% (World Bank, 2012).

В то же время, хотя эффективность функционирования госпредприятий во многих странах мира в последние годы значительно выросла, в общем и целом предприятия частного сектора демонстрируют гораздо большую эффективность, уровень рентабельности и способность приспосабливаться к конъюнктуре рынков, нежели государственные предприятия. Высокая эффективность работы госпредприятий, кроме того, зачастую обеспечивается в первую очередь за счет приоритетного доступа к недвижимости,

капиталу и инвестициям, предоставленному государством.

Хотя сравнительная оценка эффективности государственных и частных предприятий в мировом масштабе затруднительна из-за сложностей со сбором статистических данных, целый ряд страновых исследований указывают на то, что эффективность частных предприятий значительно превышает эффективность государственных по целому ряду параметров. Так, в странах Азии банки, находящиеся в частном владении, демонстрируют значительно лучшие показатели, нежели государственные (Cornett et al., 2009). В Южной Корее государственные предприятия, перешедшие в частную собственность в процессе приватизации, демонстрировали лучшие показатели операционной эффективности, нежели оставшиеся в государственной собственности (Kim, Chung, 2007). Частные предприятия демонстрируют более высокий уровень эффективности и обеспечивают большую прибыльность производства в странах ЕС (Savickaite, Rimkus, 2011), а в Китае демонстрируют лучшие показатели производства, прибыльности и объемов продаж (Jefferson, Rawski, 2000; Gao, 2010; Wei et al., 2003). В Канаде частные предприятия, хотя не демонстрировали значительного превосходства в отношении технологической эффективности, значительно превосходят государственные предприятия по финансовым показателям (Bozec, Dia, Breton, 2006).

1.3. Принятие решения о судьбе госактивов: теоретико-методологический подход

Более высокая эффективность частных предприятий в сравнении с государственными, однако не является исключительным аргументом в пользу приватизации всех госпредприятий. К различным государственным предприятиям должны приниматься различные меры по их реструктуризации в зависимости от размера предприятия, его важности для экономики, наличия социальной составляющей в его деятельности, и причин низкой эффективности.

Принятие «окончательного решения» о действиях, принимаемых в отношении неэффективных или низкоэффективных госпредприятий должно осуществляться в соответствии с «деревом решений», представленном на рисунке 2³.

Дерево решений представляет собой последовательность шагов по оценке деятельности предприятия, в соответствии с которым принимаются решения о необходимых мерах. Первичный этап предполагает оценку наличия социальных функций и важных эффектов «перетекания», которые создаются за счет деятельности таких предприятий. Если таковые имеются, для предприятия должен быть разработан стратегический бизнес-план развития, учитывающий социальные функции и эффекты перетекания. После этого – или немедленно, если предприятие не выполняет социальных функций или не создает эффектов перетекания – должна быть произведена оценка прибыльности основной деятельности предприятия.

³ Это же дерево решений применяется агентством PricewaterhouseCoopers при консалтинге менеджмента госпредприятий. См. (PwC, 2015).

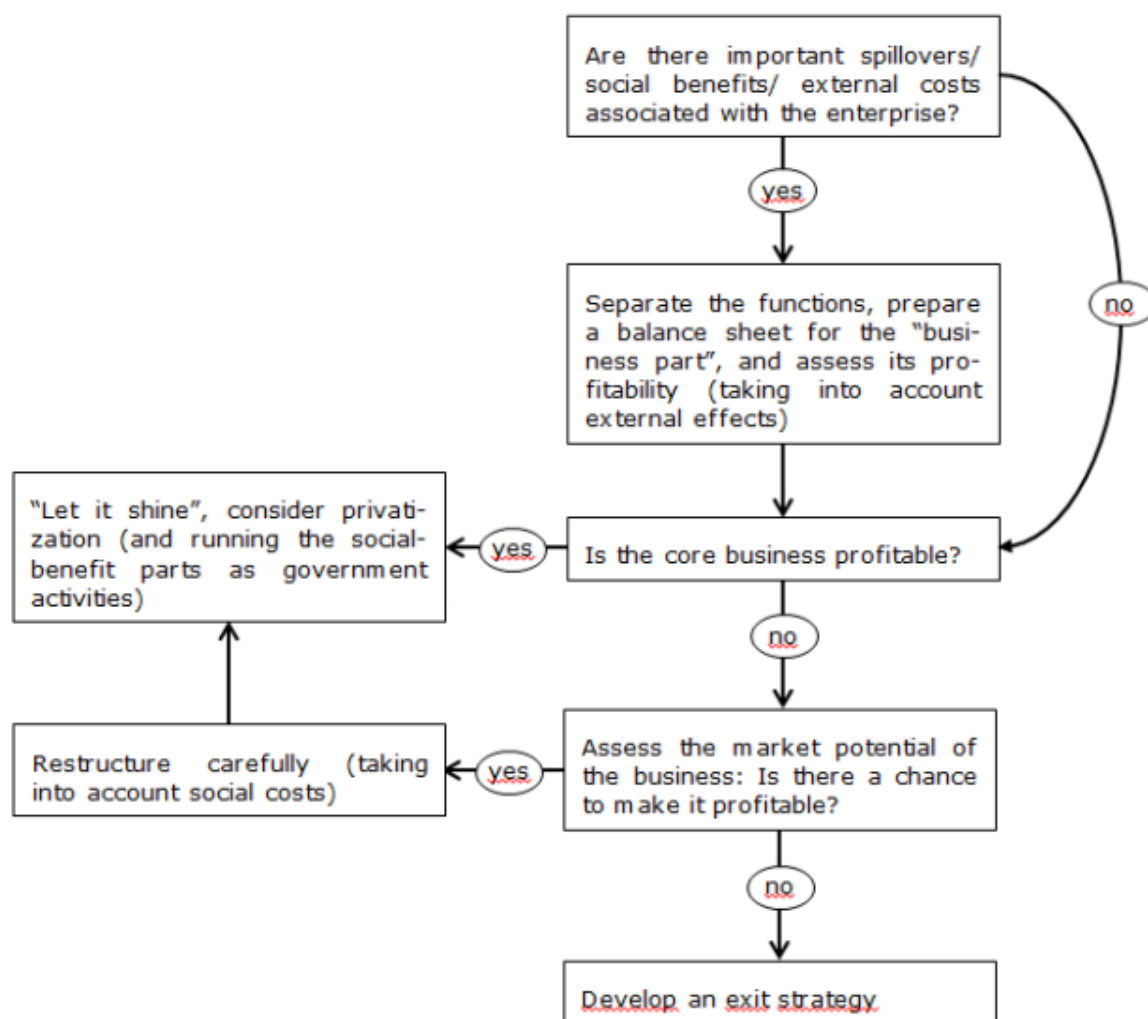


Рисунок 2. «Дерево решений» действий, принимаемых в отношении государственных предприятий.

Источник: заимствовано из (Ehrke, Shymanovich, Kirchner, 2014).

Если основная деятельность предприятия является прибыльной, на предприятии необходимо проведение реформы корпоративного управления, а также должна быть рассмотрена возможность частичной приватизации. Если основная деятельность предприятия убыточна, должна быть проведена оценка возможных путей выхода на прибыль. В случае, если путей увеличения прибыльности нет, предприятие должно быть закрыто. В противном случае, необходима реструктуризация предприятия – в том числе подразумевающая изменение системы управления – и рассмотрена возможность частичной приватизации.

1.4. Рекомендации для Беларуси

Рекомендации по совершенствованию системы управления госсобственностью, а точнее – госпредприятиями, предполагают, во-первых, определение тех предприятий, нахождение которых в госсобственности является необходимым; во-вторых, поиск критериев в соответствии с которыми следует выделить предприятия, подлежащие приватизации или санации; в-третьих, разработку принципов управления предприятий, оставшихся в госсобственности.

В соответствии с международной практикой, а также в соответствии со стандартными рекомендациями различных международных институтов (к примеру, ОЭСР и МВФ) в госсобственности должны оставаться следующие предприятия:

- Инфраструктурные предприятия, обеспечивающие социальные потребности граждан, а также оказывающие такие услуги, которые будут обладать низкой рентабельностью, но создающих инфраструктуру для других услуг, коммуникаций и т.п. (например, Белпочта);
- Инфраструктурные предприятия, обеспечивающие глобальную конкурентоспособность кластеров или производственных агломераций, расположенных на территории РБ – трубопроводы, железнодорожные пути, энергетика и т.п.;
- Естественные монополии – например, Беларуськалий;
- Предприятия, оказывающие услуги, которые гарантируют реализацию прав социально уязвимых групп граждан, например, производственные объединения граждан с ограниченными физическими возможностями и т.п. В республике Беларусь эта сфера развита недостаточно, однако успешный опыт реализации таких проектов различными общественными организациями (например, БелМААБДИ) оставляет перспективу для государственно-частного партнерства. В любом случае эти предприятия не могут быть конкурентоспособными, и поэтому помощь государства для них является совершенно необходимой;
- Предприятия, обеспечивающие государственную безопасность;
- Стратегические предприятия, отраслевые лидеры, образующие региональные кластеры (например, БелАЗ, МТЗ и т.п.) и играющие ключевую роль в развитии региональной экономике.

Остальные предприятия целесообразно разделить по группам, относительно которых целесообразно реализовывать мероприятия по повышению эффективности. При этом, если речь идет о приватизации, есть смысл определиться с целями самого процесса приватизации. В соответствии со сложившейся в Республике Беларусь практикой в первую очередь приватизируются неэффективные и обанкротившиеся предприятия. Государство тем самым избавляется от затрат на содержание убыточных предприятий и это вполне осмысленное решение для такого рода предприятий. Однако, если смотреть на процесс приватизации как на источник поступления денежных средств в бюджет, то в первую очередь необходимо приватизировать предприятия, обладающие на момент продажи максимальной рыночной стоимостью. Это предполагает существования целого класса экономических институтов, обеспечивающих прозрачность и сбалансированность процесса, например, фондовый рынок. Все эти аспекты необходимо учитывать при создании системы управления госсобственностью.

В многочисленных документах и рекомендациях различных международных институтов разработаны универсальные рекомендации о принципах продажи государственных предприятий, которые являются применимыми в том числе и для Беларуси.

В любом случае для второй группы предприятий можно выделить следующие меры:

1. **Крупные бюджетобразующие предприятия, отчисляющие часть прибыли в бюджет** – акционирование и публичное размещение акций для создания возможности оценки стоимости предприятия; продажа доли собственности

предприятий стратегическим инвесторам для расширения рынков сбыта, модернизации производства, расширения ассортиментов для увеличения рентабельности и получения большей прибыли;

2. **Средние и мелкие прибыльные предприятия**, включенные в международные производственные цепочки – совершенствование системы корпоративного управления, а затем продажа через аукционы, тендеры, прямую продажу, включение в холдинги и прежде всего международные предприятия, формирующие новые отрасли и рынки с целью уменьшения рисков от международных экономических кризисов, технологического отставания и исключения из международного разделения труда.
3. **Крупные убыточные предприятия** – финансовое и управленческое оздоровление, адресная поддержка, разделение коммерческих и некоммерческих целей предприятия, сокращение издержек на выполнение некоммерческих функций (непрофильные активы, скрытая безработица и т.п.), через передачу этих функций профильным учреждениям и ведомствам (органам соцзащиты, министерству образования, труда и т.п.). Тем самым фактически будет создаваться основа для создания других конкурентоспособных предприятий, малых предприятий, в частности будет решаться проблема недостатка квалифицированных и трудоспособных трудовых ресурсов на рынке труда.
4. **Мелкие убыточные предприятия** – ликвидация и реализация капитального имущества или продажа за одну базовую величину.

В соответствии со сложившейся практикой возможность приватизации госпредприятий начинает рассматриваться в ситуациях, когда предприятия начинают нести убытки и содержание его государством становится слишком затратным для бюджета. Если посмотреть на функционирование таких предприятий в долгосрочной перспективе, станет очевидным, что приватизация этих предприятий еще до того, как они стали убыточными, могло не только принести деньги бюджету, но и стать в дальнейшем источником налоговых поступлений, рабочих мест, международно- востребованных компетенций и рынков.

Можно выделить следующие группы таких предприятий:

- Предприятия, на продукцию которого существует устойчивый растущий спрос. Эти предприятия создают спрос на продукцию новых под-отраслей, что приводит к появлению новых производств, новых рабочих мест, компетенций и т.п. Вокруг этих производств естественным путем возникают территориальные производственные кластеры. Приватизировать такие предприятия имеет смысл в ситуациях, когда глобальный инвестор будет предоставлять предприятиям развитую международную отраслевую инфраструктуру – рынки сбыта, рынки капитала, развитый менеджмент и т.п., и которые за счет эффекта масштаба может резко повысить эффективность кластера предприятий. Примерами таких предприятий являются ИТ-предприятия Беларуси (например, компания ИБА, выделившаяся из НИИ ЭВМ через сотрудничество с IBM и ставшая пионером рынка оффшорного программирования в Республике Беларусь).

- Предприятия, обладающие высоким рыночным потенциалом, которые столкнулись с пределами своих управленческих компетенций. Вместо включения в международную систему разделения труда это приводит к обратному эффекту – схлопыванию рынков, технической деградации и ухудшению качества продукции. При

этом явные причины деградации указанных предприятий (отказ от вхождения в международные альянсы, использование сложившихся товаропроводящих систем, непрозрачная финансовая отчетность и т.п.) являются следствием низкой квалификации управляющих. В качестве примера таких предприятий можно привести МАЗ, отказавшийся от альянса с КАМАЗом и как следствие, теряющий рынок РФ.

- Экспорто-ориентированные предприятия, имеющие собственные сбытовые сети, но не умеющие пользоваться международными инструментами трансграничного кредитования, что приводит к увеличению стоимости заемного капитала. В качестве примера можно привести предприятия холдинга БелОМО и их практику работы с дебиторской задолженностью.

Очевидно, что отнесение государственных предприятий к выделенным группам и дальнейшее определение мер по управлению ими как госактивами предполагает разработку соответствующей методологии, аналитических методик, статистических данных и т.п. Реализовать эти функции через многочисленные министерства и ведомства, как показывает практика, невозможно без потери единого подхода и системности. Кроме этого, реализация конкретных стратегий относительно этих государственных предприятий, как и разработка политики в сфере управления государственными предприятиями в целом предполагает единый системный подход, который целесообразно реализовывать централизованно в рамках одного субъекта управления госактивами, что будет рассмотрено ниже.

2. Модель управления государственными предприятиями со стороны государства

2.1. Текущая ситуация в Республике Беларусь

Во многих странах, в том числе Беларуси, государственные предприятия работают неэффективно, поскольку сталкиваются с противоречивыми коммерческими и некоммерческими целями и фактически не несут ответственности за результаты своей работы. Такая ситуация сохраняется в силу комбинации двух причин: либо руководство компании обладает большей властью, чем владельцы, которые осуществляют надзор за активами, либо собственники активно вмешиваются в деятельность компаний по политическим, а не коммерческим причинам.

Отраслевые министерства являются ключевыми структурами, осуществляющими реализацию функций государства как собственника в Беларуси, а также несут наибольшую ответственность за осуществление реализации данного права. Государственная собственность включает в себя наибольшее количество активов и долю прибыли.

Помимо министерств и государственных комитетов права собственника государственных активов осуществляют и другие государственные структуры. Четыре концерна, объединения государственных предприятий, работающих в нескольких ключевых секторах экономики, не имеют статуса министерства, однако фактически выполняют схожие с государственным органом функции по выработке отраслевой политики и управлению государственными компаниями. Существенное отличие состоит в том, что концерны финансируются за счет отчислений от компаний, входящих в их систему, в то время как министерства финансируются из бюджета. Это сокращает государственные расходы, однако размер отчислений зачастую является неадекватным реальным потребностям концернов в финансировании. Государственные унитарные предприятия могут быть включены в состав концернов по решению правительства. Для компаний частной формы собственности и акционерных обществ с долей государства присоединение к концерну является добровольным (но они должны быть одобрены правительством). Компании объединяются в концерне для получения ряда преимуществ членства, а также для предоставления товаров и услуг другим участникам концерна. Правительство зачастую оказывает давление на компании в целях их присоединения к концерну. Некоторые концерны имеют полномочия издавать нормативные акты, что не в полной мере соответствует правовой природе концернов как одной из форм объединения юридических лиц.

Кроме того, коммунальные органы власти (областей, районов и городов) также владеют и распоряжаются акциями и предприятиями. Естественно, что такие предприятия являются, как правильно небольшими, не являющимися значимыми инфраструктурными и социальными объектами, однако в управлении исполкомов находится и ряд некоторых крупных предприятий. Около 2000 объектов находятся в коммунальной собственности. Требования к управлению коммунальными предприятиями совпадают с установленными требованиями по управлению республиканскими активами.

В таблице ниже приведено распределение госпредприятий по министерствам и ведомствам.

	Всего	В том числе по формам собственности					
		государственная			смешанная (частная с долей государства)		
		всего	в том числе		всего	в том числе	
			республиканская	коммунальная		с долей государства менее 50%	с долей государства 50% и более
По организациям государственной и с долей государственной собственности		1 829	414	1415	1891	307	1 584
Минжилкомхоз	8	4	4	—	4	1	3
Минздрав	26	22	22	—	4	1	3
Минсвязи	11	5	5	—	6	3	3
Минсельхозпрод (система)	1181	379	35	344	802	126	676
Минторг	38	3	3	—	35	6	29
Минтранс	82	48	48	—	34	4	30
Минэнерго	64	25	25	—	39	5	34
МАиС	109	18	18	—	91	12	79
Минпром	167	1	1	—	166	17	149
«Беллегпром»	65	5	5	—	60	16	44
«Беллесбумпром»	34	4	4	—	30	1	29

	Всего	В том числе по формам собственности					
		государственная			смешанная (частная с долей государства)		
		всего	в том числе		всего	в том числе	
			республиканская	коммунальная		с долей государства менее 50%	с долей государства 50% и более
«Белнефтехим»	37	14	14	–	23	4	19
«Белгоспищепром»	42	1	1	–	41	3	38
Исполкомы	2 621	1 415	–	1 415	1 206	213	993
Брестская область	354	194	–	194	160	29	131
Витебская область	438	236	–	236	202	76	126
Гомельская область	415	220	–	220	195	15	180
Гродненская обл.	276	164	–	164	112	23	89
г. Минск	332	267	–	267	65	18	47
Минская область	447	176	–	176	271	33	238
Могилевская область	359	158	–	158	201	19	182

Таблица 3. Количество юридических лиц по республиканским органам государственного управления и иным государственными организациями, единиц, 2015 г.

Источник: Белстат.

Система управления государственными компаниями усложняется тем фактом, что многие компании имеют сложные смешанные структуры собственности. Многие компании имеют одновременно в качестве собственников государство в лице министерств или концернов и административно-территориальные единицы. Помимо этого, в результате активно проводимого процесса акционирования многие компании

включают в состав акционеров частных собственников (частные и государственные юридические лица), и физические лица (часто это нынешние или бывшие работники предприятия).

Помимо участия в управлении государственными активами органов, осуществляющих владельческий надзор, ряд других государственных органов играют существенную роль в управлении государственными компаниями. К таковым относятся Совет министров, Госкомимущество, Министерство экономики и др.

Так, Совет министров устанавливает общую экономическую политику государства, осуществляет контроль за деятельностью отраслевых министерств и концернов, а также устанавливает производственные задачи и другие ключевые корпоративные стратегические направления деятельности. Совет министров также может делегировать определенные функции владения акциями хозяйствующих субъектов Госкомимуществу. В некоторых компаниях Совет Министров также определяет позицию представителя государства по вопросам продажи активов и изменения размера уставного фонда.

Государственный комитет по имуществу владеет акциями в компаниях и является органом, который формально отвечает за реализацию права собственности правительства. Тем не менее, Госкомимущество делегировало большинство из своих основных управленческих функций соответствующим отраслевым министерствам и концернам, оставив себе ряд функций по согласованию важных корпоративных решений. Так, с Госкомимуществом должны быть согласованы все решения по разгосударствлению и продаже активов, одобрению всех кандидатов совета директоров, назначению представителей государства в совет директоров, а также ряд иных ключевых корпоративных решений. Госкомимущество также организует обязательные двухнедельные учебные курсы для представителей государства. Госкомимущество отвечает за реализацию политики Министерства экономики в сфере управления государственным имуществом и приватизации, но граница не всегда понятна граница полномочий двух данных органов.

Министерство экономики отвечает за общее экономическое планирование, разработку целевых показателей, их мониторинг, а также выработку политики в сфере управления государственным имуществом, приватизации и политики в сфере деятельности холдинговых структур.

2.2. Теория и международная практика

Модели управления госсобственностью

Управление госпредприятиями со стороны государства может осуществляться в рамках четырех моделей, каждая из которых имеет свои преимущества и недостатки: децентрализованная, дуальная, совещательная и централизованная (World Bank, 2012).

Децентрализованная модель. Децентрализованная модель управления госсобственностью считается самой неэффективной, хотя до сих пор существует в некоторых странах. Эта модель подразумевает функционирование госпредприятий под патронажем секторальных министерств или ведомств. Низкая эффективность этой модели обусловлена тем, что предприятия, подконтрольные министерству или ведомству не конкурируют друг с другом, а разработка стратегических целей отдана на откуп

чиновникам, что приводит к повышению приоритета политических целей над целями эффективности предприятий. Фактически, государство в такой модели является поставщиком продукта или услуг, разработчиком секторальной политики развития, и одновременно контролирующим органом. По этой причине госпредприятия, функционирующие в рамках централизованной модели наиболее подвержены рискам возникновения дисбалансов в структуре корпоративного управления, описанным выше.

Дуальная модель. Дуальная модель подразумевает подотчетность госпредприятия не только секторальному министерству или ведомству, но и министерству финансов – либо специально учрежденному ведомству. Министерство финансов выполняет роль «финансового полицейского»: утверждает бюджет госпредприятия, правила выделения и размер субсидий, дает одобрение на крупные финансовые транзакции и осуществляет финансовый аудит предприятия. Однако, серьезным недостатком дуальной модели является тот факт, что на практике министерство финансов обладает исключительно полномочиями по финансовому надзору, в то время как разработка секторальных политик и стратегическое целеполагание остается прерогативой секторальных министерств. По этой причине дуальная модель крайне редко оказывается способна избежать проблемы повышения приоритета политических целей над целями развития госпредприятий.

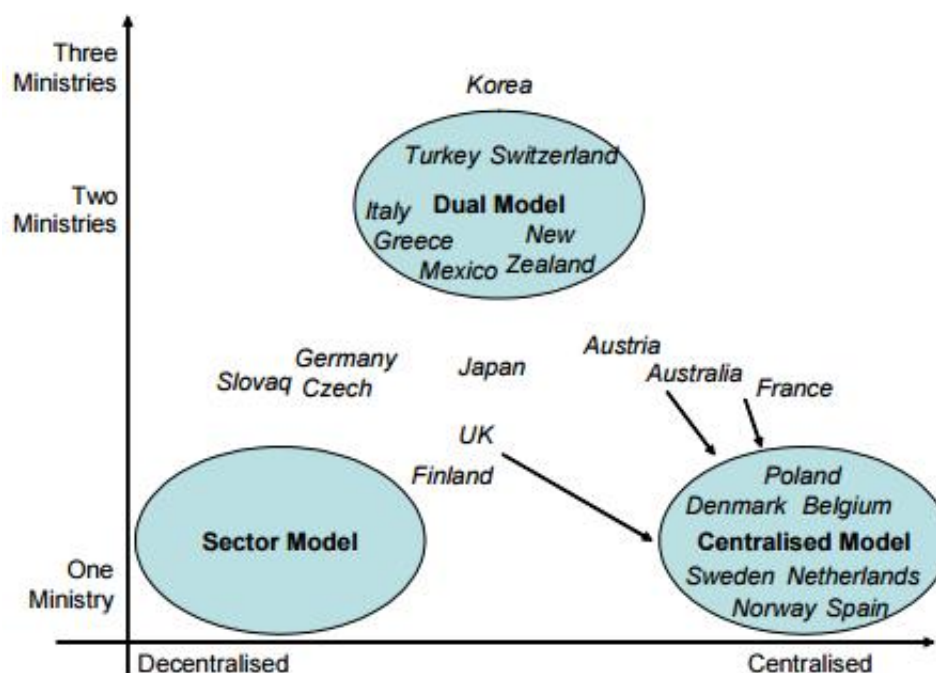
Совещательная модель. Совещательная модель является разновидностью дуальной модели, в которой внутри секторальных министерств создается отдельный совещательный орган, либо – в некоторых случаях – отдельный орган является единым для всех министерств. В полномочия органа входит консультирование министерств по вопросам стратегического развития предприятий и повышения операционной и менеджерской эффективности. Кроме того, совещательный орган оказывает содействие в разработке программ развития секторальных госпредприятий, а также осуществляет независимый аудит и мониторинг их деятельности. Серьезным недостатком этой модели является то, что деятельность совещательного органа носит рекомендательный характер, а полномочия по разработке стратегии развития предприятий, постановке целей и задач остаются в компетенции секторальных министерств. В странах, где корпоративная культура не подразумевает высокого авторитета внешних консультативных органов, деятельность совещательного органа в рамках совещательной модели практически не приносит положительных результатов.

Централизованная модель. В последние годы большинство стран ОЭСР перешли к централизованной модели управления госсобственностью, которая считается наиболее эффективной. Централизованная модель предполагает, что операционный менеджмент абсолютно всех государственных предприятий осуществляется одним министерством или отдельным ведомством. Это же министерство выступает как собственник (акционер) предприятия в отношениях с другими стейкхолдерами. В свою очередь, в полномочия секторальных министерств входит разработка политик развития отдельных секторов экономики, частью которых являются те или иные государственные предприятия. Ведомство, выступающее собственником предприятия, может быть организовано по одному из двух принципов: как холдинг, и как инвестиционная компания. Холдинг осуществляет управление активами, в то время как в полномочия инвестиционной компании входит не только управление активами, но и инвестиции от лица государства.

Особенности централизованной модели позволяют ей избежать все дисбалансы корпоративного управления за счет разграничения функций ведомств. Передача

управления госпредприятиями одному ведомству позволяет исключить политический компонент из логики функционирования предприятий за счет разграничения надзорной и регуляторной компонент от компоненты разработки секторальных экономических политик. Кроме того, это позволяет сделать функционирование госпредприятий более прозрачным, а также осуществлять кадровую политику на основе принципов профессионализма, и осуществлять более качественный мониторинг эффективности и

Figure 14. Organisation and evolution of the ownership function



аудит.

Рисунок 3. Распределение централизованной и децентрализованной моделей формы собственности госпредприятий в странах ОЭСР. Стрелками обозначено движение стран в сторону определенной модели управления за счет недавних изменений в государственной политике управления госпредприятиями.

Источник: IFC, 2008.

Ниже мы рассмотрим практики создания централизованной модели управления госсобственностью в Венгрии, Польше и Казахстане.

Венгрия

В Венгрии действует централизованная модель управления госсобственностью. Венгерская государственная холдинговая компания (MNV Zrt.) была создана в 2008 году и объединила в себе функции трех государственных министерств, ранее осуществлявших управление государственными предприятиями. Надзор за действиями холдинга осуществляет венгерское министерство развития, а государство как собственник представлено так называемым Национальным холдинговым советом директоров, управляющим MNV Zrt. MNV Zrt. существует в форме закрытого акционерного общества с государством в качестве единственного акционера. Совет

директоров холдинга включает в себя семерых членов совета, назначаемых премьер-министром с одобрения президента. Генеральный директор холдинга назначается министром развития и советом директоров холдинга.

Деятельность MNV Zrt. (как и интегрированного управления активами в венгерских компаниях в целом) на законодательном уровне регулируется государственным Актом об активах. В соответствии с Актом, в функции холдинговой компании входит:

- Исполнение решений министерства развития и правительства относительно государственных активов,
- Управление или передача в аренду активов, находящихся в собственности государства,
- Мониторинг деятельности и раскрытие данных о функционировании государственных предприятий,
- Регулярная инспекция и аудит деятельности совета директоров госпредприятий,
- Представленность роли государства в судебных и иных органах,
- Надзор за исполнением контрактных обязательств при покупке государственных активов третьими лицами,
- Содействие в подготовке Национальной программы оценки деятельности госпредприятий,
- Предоставление соответствующих услуг (закупки, операционных менеджмент) компаниям, чьи доли находятся в государственной собственности.

Казахстан

Централизованное управление госактивами в Казахстане осуществляется государственной холдинговой компанией Самрук Казына, которая по состоянию на 2015 год управляет 576 компаниями с различной долей государства в структуре их собственности. Фактически, Самрук Казына является управляющим фондом: в Казахстане существует 27 национальных холдинговых компаний, осуществляющих управление предприятиями, работающими в различных секторах экономики. Руководство Самрук Казыны подотчетно Комитету государственной собственности и приватизации, являющимся структурным ведомством министерства финансов Казахстана. Министерство экономики, при этом, выполняет роль владельца активов Самрук Казыны.

Сама Самрук Казына управляется советом директоров, состоящим из восьми членов. Члены совета директоров назначаются премьер-министром при том, что министры финансов и экономики по умолчанию входят в состав совета директоров. В компетенцию Самрук Казыны входит:

- Разработка стратегии работы фонда для увеличения эффективности работы управляемых фондом предприятий и диверсификации национальной экономики,
- Разработка нормативов оценки эффективности деятельности госпредприятий и осуществление мониторинга деятельности,

- Разработка стандартов отчетности предприятий, а также стандартов проведения аудиторских проверок госпредприятий. Госпредприятия, чьим акционером является Самрук Казына, отчитываются перед советом директоров предоставляя ежеквартальные отчеты о деятельности и финансовых показателях,
- Назначение и переназначение членов совета директоров в компаниях, чьим акционером является Самрук Казына (в числе, соответствующим размеру доли в предприятии), а также назначение размеров зарплаты и премий членам совета директоров в зависимости от достигнутых предприятием показателей.

Польша

В отличие от Венгрии и Казахстана, где централизованное управление госкомпаниями осуществляется на уровне единого государственного холдинга, в Польше управление осуществляется на уровне правительства, точнее – парламентом страны.

Управление деятельностью госпредприятий осуществляется департаментом надзора собственности министерства государственной казны (Ministry of State Treasury, эквивалент министерства финансов). Департамент надзора собственности в своей деятельности активно консультируется с отраслевыми министерствами – однако, сами по себе министерства не обладают полномочиями по управлению предприятиями, и консультации призваны привести в соответствие понимание нужд госпредприятий и цели и задачи отраслевых программ развития. В своей деятельности департамент отчитывается министру государственной казны, и в некоторых случаях, парламенту. В свою очередь, министр государственной казны отчитывается о деятельности департамента парламенту и премьер-министру.

В полномочия департамента надзора собственности входит:

- Контроль финансовых показателей деятельности госпредприятий и финансовый аудит. Департамент также разрабатывает и доносит до советов предприятий нормы отчетности, в соответствии с которыми предприятия должны выпускать ежеквартальные и годовые отчеты;
- Департамент также составляет ежегодный отчет об экономическом и финансовом состоянии государственных предприятий, и представляет его парламенту, министерствам и заинтересованным государственным ведомствам.
- Департамент разрабатывает, утверждает и следит за исполнением принципов и правил корпоративного управления и менеджмента на госпредприятиях. Кроме того, департамент участвует в разработке положений законодательства (трудового кодекса, закона о банкротстве, закона о компаниях и т.д.), касающегося деятельности госпредприятий.
- В полномочия департамента также входит назначение представителей государства в совет директоров госкомпаний. Назначение членов совета директоров от государства происходит после прохождения последними экзаменов на уровень квалификации в конкретной области менеджмента, а также на значение законодательства, касающегося менеджмента предприятий. Департамент формирует базу лиц, прошедших такой экзамен, и производит назначения из списка этой базы. Департамент также организывает регулярные курсы повышения квалификации для членов советов директоров

госпредприятий.

- В полномочия департамента входит ежегодное утверждение списка госкомпаний, чья деятельность является стратегически важной для государства в отраслях телекоммуникаций, инфраструктуры и энергетики. В этих компаниях, вне зависимости от размера доли государства в них, департамент имеет право на регулярный мониторинг ключевых решений совета директоров и наложения на них вето: в список таких решений входит продажа значимых пакетов акций, допэмиссия акций, изменение целей и задач деятельности предприятия, релокация головного офиса и т.п.

2.3. Модель управления государственными предприятиями в Республике Беларусь

Механизмы реализации государством функций собственника в Беларуси свидетельствуют о применении децентрализованной модели, где ответственность, как правило, рассредоточена по отраслевой линии министерств и концернов. Децентрализованная модель была самой распространенной моделью собственности во всем мире, однако, как уже было указано выше, большинство развитых стран в последние годы произвели переход к централизованной модели. В Беларуси же по-прежнему сохраняется децентрализованная модель управления. и значительная часть министерств и концернов по сей день имеют в своей системе значительное число государственных предприятий, а также специальные структурные подразделения, отвечающие за реализацию политики по управлению активами и осуществления владельческого надзора.

Децентрализованная модель имеет ряд потенциальных недостатков. Отраслевые министерства часто используют государственные предприятия для удовлетворения определенных политических целей или предоставления услуг государству и государственным компаниям по невыгодным коммерческим условиям. Отраслевые министерства зачастую сосредоточены на достижении госпредприятиями оперативных целей, а не на стабильных финансовых показателях. Децентрализованная модель управления госсобственностью ставит предприятия в положение, в котором они отвечают как за производство определенного значимого для государства продукта или услуги, так и за реализацию отраслевой политики. Такое положение не только содержит внутренний конфликт, но и зачастую ведет к неэффективности предприятий в целом: деятельность предприятий становится неконкурентоспособной на рынке, а министерства и госслужащие, осуществляющие непосредственный контроль над стратегическим и оперативным управлением, отдают приоритет целям государственной политики, а не эффективности (в ущерб интересам коммерческих государственных структур).

Децентрализованная модель также создает повышенные риски для использования активов в политических целях. Опыт показывает, что министерства и концерны не хотят терять контроль над государственными предприятиями и продолжают принимать участие в оперативном принятии решений на уровне, ограничивая роль менеджмента и совета директоров. Зачастую советы директоров работают не как орган управления компанией, а как рука государства или как простой канал для получения и реализации ведомственных инструкций. Таким образом, совет директоров, один из ключевых

элементов эффективного корпоративного управления, часто ограничен в своей способности выполнять соответствующие функции.

Подобная система управления госсобственностью создает конфликт между функциями государства как собственника и как регулятора (разработчика отраслевой политики). Многие страны создали независимые регулирующие органы для выработки отраслевой (промышленной) политики государства. Однако в Беларуси отраслевые министерства по-прежнему отвечает и за функции собственника, и за функции разработчика политики. Это не только размывает функцию собственника, но может создавать потенциальные конфликты интересов в конкурентных секторах. Например, конфликты происходят, когда государство устанавливает в качестве цели функционирования того или иного предприятия реализацию продукции по цене ниже ее себестоимости (в особенности, когда министерства и другие государственные структуры являются крупными покупателями продукции и услуг государственных компаний). Имея в собственности государственные коммерческие активы, профильные министерства могут способствовать созданию неконкурентной среды для компаний частного сектора, что ведет к созданию неравных условий для госпредприятий и частных компаний в области ценообразования и решений в сфере государственных закупок и предоставления государственной финансовой поддержки.

Помимо всего прочего, системе управления государственной собственностью свойственна фрагментация ответственности среди ряда отраслевых министерств (и других учреждений). Это ведет к отсутствию согласованности в принимаемых решениях и размытию ответственности. Эти проблемы наиболее остро проявляются в странах с большим числом министерств и ведомств (что характерно для Беларуси), хотя дробление активов даже среди небольшого ряда министерств может привести к подобным проблемам.

Министерствам и другим государственным структурам, как правило, не хватает сотрудников с коммерческим и финансовым опытом, необходимым для надлежащего осуществления функций государства как собственника. Участие многочисленных субъектов в управлении государственными активами приводит к распылению и так скудных навыков и возможностей.

Помимо прочего в Беларуси отсутствует специализированный субъект, осуществляющий надзор и мониторинг эффективности деятельности государственных предприятий в целом.

2.4. Холдинги в Республике Беларусь

Первые холдинги с участием государства появились почти сразу после вступления в силу Указа Президента Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 660 «О некоторых вопросах создания и деятельности холдингов в Республике Беларусь» (далее – Указ № 660). К настоящему моменту в стране действует 82 зарегистрированных холдинга, 35 из которых являются частными, 47 – государственными или с долей государства (из них только в двух холдингах доля государства составляет менее 50 процентов).

Перечень холдингов с государственным участием:

1. "Могилевводстрой"
2. "Холдинговая компания "Пинскдрев"
3. "ГОРИЗОНТ"
4. "Агромашсервис"
5. "Могилевобллён"
6. "Забудова"
7. "Гомельская мясо-молочная компания"
8. "БелОМО"
9. "Белорусские обои"
10. "Агрокомбинат "Мачулищи"
11. "Геоинформационные системы управления"
12. "Системы радиолокации"
13. "Белкоммунмаш"
14. "Автокомпоненты"
15. "Обувь - "Луч"
16. "Концерн Брестмясомолпром"
17. "БЕЛАВТОМАЗ"
18. "Мясомолпром"
19. "АМКОДОР"
20. "Белстанкоинструмент"
21. "Белорусская металлургическая компания"
22. "БЕЛАЗ-ХОЛДИНГ"
23. "КРИСТАЛЛ-ХОЛДИНГ"
24. "Могилевская молочная компания "Бабушкина крынка"
25. "Лидсельмаш"
26. "МИНСКИЙ МОТОРНЫЙ ЗАВОД"
27. "Бобруйскагромаш"
28. "ИНТЕГРАЛ"
29. "Гродномясомолпром"

30. "Белавтодор"
31. "Брестоблхлебопродукт"
32. "Белресурсы"
33. "СТРОЙТРЕСТ - ХОЛДИНГ"
34. "Могилевхлебопродукт"
35. Холдинг бытового обслуживания "Гомельоблбыт"
36. "МТЗ-ХОЛДИНГ"
37. "ГОМСЕЛЬМАШ"
38. "Белорусская цементная компания"
39. "8 Марта"
40. "МЭТЗ им. В.И.Козлова"
41. Научно-производственный холдинг точного машиностроения "Планар"
42. "Могилевлифтмаш"
43. "Могилевбытсервис"
44. "МИНСК КРИСТАЛЛ ГРУПП"
45. "Гомельоблхлебопродукт"
46. "Высокоточная электромеханика"
47. "БЕЛСТРОЙЦЕНТР-ХОЛДИНГ"

Республика Беларусь является единственной страной, в которой холдинги для официального подтверждения их статуса подлежат государственной регистрации. При этом в случае включения или исключения дочерних компаний из числа участников холдинга такие изменения также должны быть официально зарегистрированы. Зарегистрированные холдинги получают ряд льгот и преференций (например, по безвозмездной передаче имущества внутри холдинга без соответствующего налогообложения).

Вместе с тем и до принятия Указа № 660 холдинговые структуры существовали в Беларуси и функционировали достаточно эффективно. При этом с введением госрегулирования деятельности холдингов многие частные холдинговые структуры продолжают успешно функционировать на основе модели «материнская - дочерняя компания» без регистрации. Это обусловлено успешно налаженной организационно-управленческой и производственно-технологической системами, когда качественная оптимизация процессов перекрывает те льготы, которые предоставляются государством, а также отсутствует необходимость дополнительного госрегулирования и отчетности.

Одной из преследуемых государством целей начала холдингизации было желание

сократить количество организаций, находящихся непосредственно под управлением государства. За счет создания холдингов формально в системе государственных органов сокращалось количество подведомственных компаний. Однако нельзя рассматривать включение дочерних компаний в состав холдинга с передачей акций управляющим компаниям приватизацией в полном смысле данного понятия. Формально, цель сокращения количества предприятий, находящихся в госсекторе под управлением государства, была достигнута. Однако фактически госкомпании были переданы управляющим компаниям, в которых доля государства составляет в большинстве своем 95-100 %. Фактически, эти компании остались в системе госорганов, хотя в официальной статистике фигурируют как частные.

Вместе с тем сокращение подведомственных госпредприятий не было самоцелью холдингизации. В перспективе целью создания холдингов являлось повышение конкурентоспособности и эффективности государственного сектора. Однако, к сожалению, прорыва в достижении данной цели не произошло, о чем свидетельствуют из года в год падающие показатели финансовой деятельности. Так по итогам на конец 2015 года 24 государственных холдинга окончили финансовый год с убытками.

Изначально белорусские госхолдинги создавались директивным способом, без наличия предпосылок к холдингизации. При создании госхолдингов не были учтены показания к созданию такого рода структуры:

- начальное формирование эффективного управления (общий профессиональный язык управления);
- формирование процедур (общие процессы управления);
- формирование самодостаточной системы (единая методология управления организацией);
- устойчивое развитие бизнеса (развитие через жизненные циклы, постоянные улучшения, бенчмаркинг, реинжиниринг).

Это объясняется тем, что до создания холдингов каждое госпредприятие представляло собой обособленную бизнес-единицу, самостоятельно осуществляющую финансовую, инвестиционную, учетную, производственную, маркетинговую политику и не имеющую прочных кооперационных и товаро-проводящих связей с другими бизнес-единицами.

Помимо этого, при создании многих холдингов с государственным участием в состав участников были преднамеренно включены убыточные предприятия с целью последующего улучшения их финансового положения. Однако, как показала практика, эффект от этого оказался противоположным: более успешные госпредприятия стали нести существенные финансовые потери в результате оказания менее успешным участникам финансовой и материально-технической поддержки.

При создании госхолдингов слабо прорабатывалась их архитектура и производственные цепочки. Многие холдинги являются диверсифицированными, а синергетические эффекты от их создания не достигаются. Во многих госхолдингах не налажена единая система сбыта, снабжения, маркетинга, управления финансами – иными словами, организационно-управленческие и производственные процессы не оптимизированы.

Одной из причин неэффективности госхолдингов является нехватка кадров

соответствующей квалификации. При их создании не было учтено, что холдинг – это в первую очередь рыночный институт, для которого нужны профессиональные менеджеры с успешным опытом в сфере управления, финансов, производства, юриспруденции, маркетинга. Это привело к тому, что фактически на госхолдинги были перенесены инструменты и механизмы, используемые в системе управления концернами (государственными объединениями), чему способствовала стопроцентная доля государства практически во всех управляющих компаниях холдингов.

2.5. Рекомендации по выбору модели управления государственными предприятиями

В качестве рекомендации по увеличению эффективности работы системы управления госсобственностью наиболее адекватным представляется переход Беларуси к централизованной системе управления госпредприятиями.

Это обусловлено следующими обстоятельствами:

- Каждое предприятие подчиняется множеству министерств и ведомств, а также участвует в большом количестве программ. Часто требования, выставляемые этими субъектами, не только противоречат друг другу, но выставляются постфактум и носят фиктивно-демонстративный характер. Для исключения этих проблем больше всего подходит централизованная модель управления;
- Разработка целей предприятий поручается чиновникам министерств и ведомств, которые не столько отстаивают интересы всех заинтересованных сторон в деятельности предприятий, сколько отстаивают свои ведомственные интересы;
- Часто чиновники, вырабатывающие стратегии развития конкретных предприятий не только не имеют опыта практического управления, но также не в курсе специфики функционирования тех или иных предприятий, истории их взаимоотношений с другими предприятиями технологической цепочки;
- Несбалансированность интересов государства проявляется в лоббировании своих поставщиков перед предприятиями, подчинением отраслевой политики интересам конкретных предприятий, обладающих наибольшим лоббистским весом в соответствующих ведомствах, а также подчинении процесса контроля ведомственным интересам;
- Формальные контролирующие органы (например, министерство финансов) починается политическим задачам и фактически затыкает финансовые дыры в бюджетах предприятий, что нивелирует его контролируемую функцию.

Многие страны создали независимые регулирующие органы для выработки отраслевой (промышленной) политики государства и сконцентрировали функции управления государственными активами в руках единой структуры – так называемая централизованная модель управления.

Централизованная модель не просто позволит создать адекватный институт представителей государства как собственника на госпредприятиях, но и выработать единую модель управления предприятиями. Причем это позволит как реализовывать политику в сфере управления госактивами (наращивание стоимости и продажа

госимущества), но и операционного менеджмента через сквозные процессы управления. В свою очередь министерствам останется функция выработки отраслевой политики, разработки и согласования отраслевых стандартов и нормативов и уйти от дублирования операционального управления предприятиями. Это позволит избежать главного недостатка существующей системы – подчинения отраслевых политик интересам крупных лоббистов и политизации процесса разработки отраслевых политик.

Основной целью единой управляющей компании государственными активами является обеспечение внедрения наилучших методов управления из частного сектора в государственный. Это не только формирование и реализация функций наблюдательных советов, но и внедрение системы управления эффективностью и мотивации кадров; системы профессионального развития кадров; процедуры мониторинга достижения целей и др. Централизованная модель управления государственным активами также позволит аккумулировать пул средств для формирования рыночного уровня компенсации директорату, что позволит привлекать к управлению ключевыми госактивами менеджеров мирового уровня. Кроме того, оплата труда топ менеджеров должна быть привязана к результатам их работы и работы предприятия.

Единый централизованный орган управления госпредприятиями может быть реализован в форме инвестиционной компании или самостоятельного единого госхолдинга. Эффективность этой модели может быть значительно выше при совершенствовании института акционеров и развитии фондового рынка, как инструмента управления собственностью на принципах прозрачности, подконтрольности и публичности.

2.6. Рекомендации по совершенствованию системы управления холдингами с участием государства

Различными министерствами и ведомствами, а также отдельными госчиновниками заявлялись различные цели создания государственных холдингов. Для реализации всех этих целей следует согласовать их между собой и сделать содержанием централизованной деятельности отдельного субъекта управления. Тогда система управления холдингами должна преследовать следующие цели:

Аккумуляции и увеличения стоимости подлежащих приватизации предприятий. Консолидация активов одного отраслевого профиля или активов, находящихся между собой в хозяйственных отношениях, приводит к росту их совокупной стоимости. Эту цель нельзя считать самостоятельной, поскольку на стоимость групп предприятий влияет, прежде всего, их роль в генерировании дисконтированного денежного потока, а одного объединения активов в формальную единую структуру совершенно недостаточно. Требуется еще совершенствование корпоративного управления, отдельных бизнес-процессов и т.п. Однако для увеличения стоимости совокупности активов необходимо соответствие критериев оценки эффективности работы предприятия международно-принятым инструментам и подчинение менеджмента стоимостно-ориентированному управлению. Именно это должно стать рамкой процесса создания и управления госхолдингами.

Повышение совокупной эффективности предприятий. Именно для достижения этой цели существует практика создания вертикально- и горизонтально-интегрированных холдингов. Принципиальным отличием таких холдингов от созданных в Республике Беларусь госхолдингов являются сконцентрированные в управляющей

компании сквозные управленческие функции (финансы, управление персоналом, закупки, сбыт, управление персоналом и т.д.). Помимо улучшения координации, концентрация управленческих функций в едином месте позволит сократить издержки на содержание соответствующих функций в неголовных предприятиях холдинга, повысить общую управляемость и сократить время реакции на изменения на рынке. Следует прекратить практику наделения функциями управляющей компании предприятия, ведущего самостоятельную хозяйственную деятельность. Кроме этого необходимо усилить роль совета директоров холдинга в стратегическом управлении предприятий и увеличить полномочия в нем представителям предприятий холдинга, для повышения эффективности управленческих решений.

Отраслевое объединение предприятий для формирования общих товаро-проводящих систем. Создание общей для предприятий товаро-проводящей системы является элементом формирования горизонтально- или вертикально-интегрированных холдингов. Для реализации этой цели необходимо централизовать функции сбыта в управляющей компании холдинга и разделить функции внутреннего сбыта (предприятия друг другу) и внешнего сбыта. Функции внешнего сбыта необходимо выполнять самостоятельной компании, которая либо сама будет отвечать за создания товаро-проводящей системы, либо будет вступать в стратегические альянсы с уже существующими системами. Имеет смысл рассмотреть возможность государственно-частного партнерства с коммерческой организацией, обладающей ключевыми компетенциями в сфере международных продаж (например, как это реализовано в компании Alibaba).

Снятие управленческих функций с министерств. Как правило отраслевые министерства отвечают за разработку отраслевых политик. Если наделить их функциями управления, то это будет приводить, как правило, к подчинению отраслевых политик отдельным предприятиям и вообще к конфликтам интересов различных действующих лиц. С другой стороны помимо разработки отраслевой политики и непосредственным управлением групп предприятий есть целый ряд функций, которые должен кто-то выполнять. Например, это функции по управлению госактивами и процессом увеличения стоимости госактивов, о которых шла речь выше. Именно для реализации этих функций необходимо создать единую централизованную структуру, которой может стать госхолдинг по управлению госактивами или государственная инвестиционная компания.

3. Корпоративное управление государственными предприятиями

3.1. Текущая ситуация в Республике Беларусь

В целом, в Беларуси Совет министров и министерства (вместе с концернами и местными исполкомами) играют очень **важную роль практически во всех важных решениях компаний**: они устанавливают целевые экономические и производственные показатели, а также осуществляют мониторинг посредством институциональных механизмов.

Для любой компании с государственным участием прослеживается сильное влияние государственных структур в принятии всех существенных (а зачастую и не очень) корпоративных решений. Министерства и иные государственные структуры, осуществляющие функции владельческого надзора, назначают представителей государства в каждой компании с государственным участием. Представители государства (как правило, это сотрудники государственного органа) назначаются в советы директоров и голосуют по акциям государства на общих собраниях акционеров. Представители государства курируют политику государственного органа в конкретных государственных предприятиях, однако они обладают очень незначительной автономией при принятии решений.

При этом лица, назначаемые представителями государства, в действительности не заинтересованы в достижение компанией высоких финансовых и производственных показателей, поскольку **уровень вознаграждения фактически** не зависит от результатов их деятельности и деятельности компании. В частности, в силу невысоких доходов представителей государства, работающих в советах директоров, представляется фактически невозможным привлечение на такие позиции высококвалифицированных профессиональных управляющих, обладающих опытом аналогичной работы в успешных коммерческих структурах. Ниже приведена законодательно установленные размеры вознаграждения представителей государства в госкомпаниях:

	Рентабельность с начала отчетного года, %	Норматив исчисления размера вознаграждения, БВ в квартал
Хозяйственные общества, за исключением банков	До 10 включительно	До 20 включительно
	Свыше 10 до 15 включительно	До 25 включительно
	Свыше 15 до 25 включительно	До 45 включительно
	Свыше 25	До 55 включительно
Банки	-	До 75 включительно

Таблица 4. Рентабельность предприятий с долей государства и норматива исчисления вознаграждения, 2015 г.

Источник: Белстат

На белорусских госпредприятиях основные **функции совета директоров** замещены целым рядом указов и других регуляторных мер. В результате этого советы директоров госпредприятий ослаблены и большинство из их основных обязанностей были упразднены или делегированы другим органам госуправления. В настоящий момент в Беларуси принятие решений на уровне совета директоров каждого предприятия ограничено. Это снижает возможность предприятий принимать риски и коммерчески обоснованные решения. Практика корпоративного управления в Беларуси отличается от международно-признанной модели.

В первую очередь, правовая и регуляторная система фактически устранила реальные полномочия совета директоров для принятия решений по целому ряду ключевых аспектов. В предприятиях, полностью принадлежащих государству, право голоса представителя государства в совете директоров означает, что почти все важнейшие решения должны быть предварительно утверждены либо соответствующим министерством, либо концерном. Вместо выполнения своей стратегической роли советы директоров занимаются утверждением многих мер, связанных с закупками. Советы директоров попросту обеспечивают функцию соблюдения законодательства и обременены усложненными процессами и процедурами.

Кроме того, существующая **система голосования** на уровне совета директоров, где представители государства имеют большинство голосов, подрывает принцип коллективного принятия решений, являющийся фундаментально важным в процессе принятия решений советом директоров.

Есть несколько направлений эффективной практики корпоративного управления, которые в Беларуси еще не приняты или не утверждены нормативными документами в секторе госпредприятий. Несмотря на то, что был введен **институт независимых директоров**, его потенциально полезная роль еще не полностью используется. Это связано с тем, что определение независимости все еще не соответствует международным стандартам, и независимые члены совета директоров требуются только в банках и в управляющих компаниях холдингов.

Основные отклонения от международно-признанных стандартов можно кратко изложить по следующим направлениям:

1. Ограниченная роль совета директоров в обеспечении стратегического руководства;
2. Слабый состав советов директоров и необходимость повышения качества и профессионализма его членов;
3. Отсутствие четко выраженной лидерской роли председателя и отсутствие комитетов при совете директоров;
4. Громоздкие процессы и процедуры на уровне совета директоров;
5. Несогласованность структур стимулов для совета директоров и топ-менеджмента;

6. Отсутствие реальных полномочий у совета директоров по отбору ключевых руководителей.

Нынешняя институциональная основа **мониторинга и установления целевых показателей** содержит ряд уязвимых мест. Современные механизмы основаны на установлении набора общих показателей, которые сконцентрированы больше на росте объемов производства, чем на рентабельности и экономической устойчивости предприятия. Несмотря на то, что в соответствии с установившимся порядком, предприятия разрабатывают собственные бизнес-планы, их следует согласовывать с представителями более высокого уровня экономической власти. И в результате этого данные планы могут быть оторваны от стратегии каждой конкретной компании. Без наличия данной связи со стратегией предприятия, нынешняя система принятия решений о функционировании предприятия может осложнять понимание собственниками и другими акционерами вопроса о том, работает ли данная стратегия и справляется ли руководство предприятия со своей ролью.

Помимо всего прочего **дивидендная политика**, проводимая государством, не является эффективной и не отвечает интересам и потребностям в дополнительных инвестициях в основной капитал предприятий. Применяется законодательно установленная практика отчисления в бюджет государства не менее 20 процентов чистой прибыли в качестве дивидендов (в случае принятия решения о распределении прибыли за отчетных период, хотя если у предприятия есть хоть сколько небольшая прибыль, ее всегда распределяют). Вместе с тем, зачастую предприятию целесообразнее не распределять прибыль или распределить ее в меньшем, чем установленный размер. Это обусловлено с необходимостью у предприятий дополнительных средств для модернизации, приобретения новых активов и т. д. Вместе с тем, зачастую таким образом проводимая дивидендная политика государства приводит к тому, что многие госпредприятия, нуждаясь в дополнительных инвестициях, после распределения прибыли вынуждены брать дорогие коммерческие кредиты, что в последующем приводит к дестабилизации их финансово-экономического положения.

Также в настоящее время в Беларуси существует проблема с **подотчетностью и раскрытием информации** госпредприятиями. От всех акционерных обществ с участием государства требуется раскрывать информацию на основе учета рынков капитала и стандартов аудита. Правительство приняло решение внедрить международные стандарты учета и отчетности. Однако многие госпредприятия не готовы к принятию новых стандартов. От акционерных обществ требуется публиковать годовой отчет, однако система правоприменения недостаточно действенна (более 80% предприятий не представляют обязательную отчетность, либо представляют ее со значительным опозданием), что усугубляет недостаточно развитую культуру прозрачности, тем самым нанося урон подотчетности предприятий.

Кроме того, роль ревизионной комиссии и системы внутреннего аудита в нынешней схеме не являются достаточными альтернативами для обеспечения надлежащей проверки финансовой информации с точки зрения точности и адекватности.

В современной белорусской практике отсутствует раскрытие некоторой нефинансовой информации. Состав советов директоров, должностные обязанности членов совета директоров, их другие руководящие функции, система оплаты труда и/или стимулов не раскрываются для общественности и не подлежат соответствующему мониторингу.

3.2. Теория и международная практика

3.2.1. Теоретические аспекты корпоративного управления

В мире – Беларусь здесь не исключение – одним из важнейших факторов, влияющим на низкую эффективность госпредприятий в сравнении с частными предприятиями, являются дисбалансы и диспропорции, возникающие в структуре корпоративного управления (World Bank, 2012).

Под корпоративным управлением здесь и далее мы будем понимать структуры и процессы управления и надзора госпредприятий. Корпоративное управление включает в себя распределение прав и обязанностей среди собственников предприятия и основных стейкхолдеров, а также правила и процедуры, согласно которым осуществляется принятие решений. Корпоративное управление, таким образом, представляет из себя структуры и процессы, необходимые для определения и достижения задач предприятия, а также мониторинга достижения поставленных перед компанией целей. Кроме того, корпоративное управление включает в себя процедуры для обеспечения подотчетности менеджмента перед заинтересованными стейкхолдерами (World Bank, 2012; OECD, 1999). Типичная система взаимоотношений между стейкхолдерами корпоративного управления представлена на рисунке 3.

Обобщенная схема структуры корпоративного управления включает в себя четырех акторов: акционеров предприятия, директоров, управляющих и т.н. стейкхолдеров.

В полномочия акционеров входит назначение и увольнение совета директоров; кроме того, они предоставляют менеджерам предприятия капитал, необходимый для его функционирования. В свою очередь, совет директоров разрабатывает стратегию работы предприятия в соответствии с интересами акционеров; деятельность директоров при этом должна быть полностью подотчетна акционерам. Совет директоров также осуществляет надзор деятельности менеджеров, а также ответственен за постановку перед менеджерами целей и задач функционирования предприятия. Менеджеры, в свою очередь, обеспечивают операционное управление предприятием и предоставляют регулярные отчеты о его деятельности совету директоров и акционерам.

Стейкхолдерами, в свою очередь, могут быть любые агенты, для которых важна деятельность конкретного предприятия. Типичным примером стейкхолдера являются сотрудники предприятия, для которых важны условия труда, зависящие от эффективности работы предприятия, а также население – в случае, если деятельность предприятия включает в себя социальные функции (например, пассажирские перевозки).

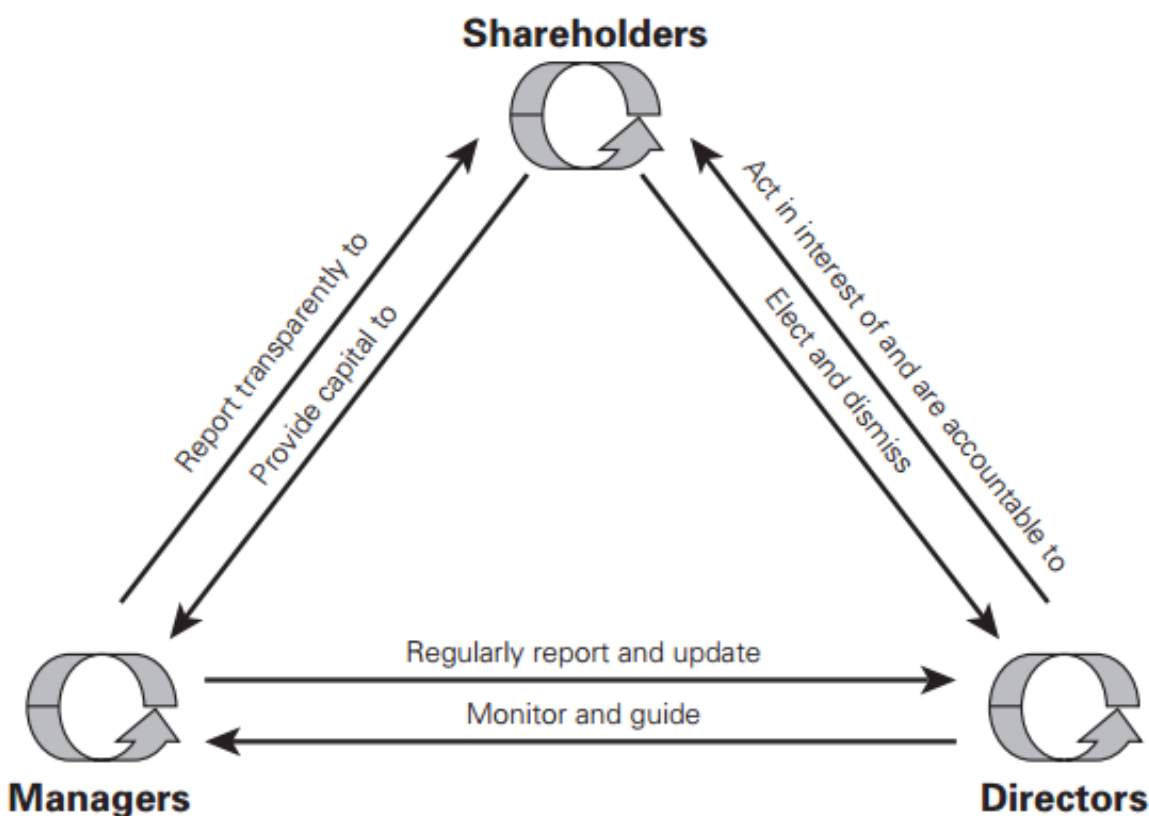


Рисунок 4. Система взаимоотношений между стейкхолдерами корпоративного управления.

Источник: IFC, 2008.

Качество корпоративного управления в страновом масштабе (как на государственных, так и на полностью частных предприятиях) влияет на экономическое развитие страны⁴. В современной литературе существует небольшое количество исследований, оценивающих влияние корпоративного управления на экономический рост как таковой. В первую очередь это обусловлено сложностью с разделением экономических эффектов, обусловленных корпоративным управлением, и эффектов, возникающих по другим причинам. Существующие межстрановые исследования, однако, демонстрируют, что структура корпоративного управления влияет на экономический рост: институциональная среда, подразумевающая большее представительство стейкхолдеров в структуре корпоративного управления, положительно влияет на экономический рост, выраженный в росте ВВП на душу населения (Karapoulos, Lazaretou, 2005).

В свою очередь, влияние отдельных элементов хорошего корпоративного управления на страновое экономическое развитие стран изучено лучше. Так, большее представительство стейкхолдеров в структуре собственников компаний и более

⁴ Ярким примером влияния неэффективного корпоративного управления на госпредприятиях является Россия, где низкая скорость внедрения корпоративного управления как такового, и его низкая эффективность сказались на качестве институциональной среды и, как следствие – экономическом росте. Подробнее см. (Estrin, Wright, 1999).

эффективное обеспечение прав собственности совладельцев компаний положительно влияет на предпринимательскую активность за счет снижения «барьеров» входа на рынок для молодого бизнеса, а также повышает эффективность размещения капитала (Eklund, 2014) и положительно влияет на качество государственных институтов (Claessens, Yurtoglu, 2012). Эффективные системы корпоративного управления также ассоциируются с более эффективным функционированием рынков капитала, и более интенсивной инновационностью рынков и активностью сектора исследований и разработок (Maher, Andersson, 1999). Эффективное корпоративное управление также влияет на интенсивность M&A активности, а качественное обеспечение прав кредиторов и акционеров компаний позитивно влияет на развитие финансовой системы (Claessens, Yurtoglu, 2012).

В системе корпоративного управления конкретно государственных возникает ряд дисбалансов, которые негативно сказывают на эффективности работы предприятия, и связаны в первую очередь с присутствием доли государства в предприятии. Эти дисбалансы условно объединяются в следующие категории (WorldBank, 2012).

Множественные владельцы. В государственных предприятиях зачастую четко очерченный «владелец» предприятия. Это происходит из-за того, что обычно государство делегирует полномочия по управлению предприятиям нескольким государственным ведомствам, часть из которых оказывается ответственна за разработку целей и задач предприятия, в то время как другая часть осуществляет операционный менеджмент и контроль за функционированием предприятия. В результате возникает риск конфликта между регуляторными функциями государства и государственным целеполаганием, и предприятие может быть «использовано» для достижения краткосрочных политических целей. Кроме того, подотчетность сразу нескольким ведомствам снижает способность государства к эффективному мониторингу результатов деятельности предприятия и постановке правильных целей и задач для него. Кроме того, государство склонно эксклюзивно брать на себя важные функции – такие как бюджетирование и кадровые назначения – что увеличивает коррупционную составляющую в деятельности менеджмента предприятия.

Неопределенность целей. В то время как целью деятельности частных предприятий является исключительно цель по увеличению его прибыльности, предприятия с долей государства зачастую имеют несколько целей, которые могут конфликтовать друг с другом. Так, кроме цели по увеличению прибыли, госпредприятия зачастую берут на себя квази-социальные обязательства в соответствии с государственными программами развития (например, увеличение протяженности дорог или качества телекоммуникационной инфраструктуры). В случае, если цели предприятия конфликтуют или не до конца согласуются друг с другом, менеджмент предприятия может оказаться в ситуации, когда ни достижение одной из целей не может быть осуществлено без провала другой, или когда ни одна из целей не может быть достигнута в полном объеме.

Конкуренция на рынке. Государственным предприятиям зачастую предоставляются преференции в виде льготных кредитов, облегченного налогового или таможенного режима, денежных субсидий или эксклюзивных прав на предоставление услуг в рамках государственных контрактов. Все это приводит к появлению значительных конкурентных преимуществ перед частными предприятиями. По этой причине, к деятельности государственных предприятий должен применяться особый режим подотчетности и прозрачности в рамках его деятельности.

«Политизированный» менеджмент и совет директоров. Процесс назначения совета директоров и менеджеров в государственных предприятиях зачастую подчиняется политической логике, в результате чего на ключевые управленческие позиции попадают люди без опыта, необходимого для эффективной постановки задач и целей и качественного операционного менеджмента. Кроме того, на ключевых позициях оказываются люди, представляющие различные ведомства, из-за чего в очередной раз может страдать постановка правильных целей и задач, которые могут противоречить друг другу или быть невыполнимы в совокупности. В результате страдают также такие важные элементы корпоративного управления, как риск-менеджмент и аудит.

Отсутствие прозрачности и подотчетности руководства предприятия. Хотя государственные предприятия, фактически, находятся в общественной собственности, для них характерно низкое качество процессов внутреннего контроля, нерелевантные практики бухгалтерского учета и аудита, низкий уровень финансовой дисциплины и отсутствие требований к раскрытию финансовой и нефинансовой информации о деятельности предприятия. Эти проблемы, чаще всего, являются результатом отсутствия адекватной системы мониторинга деятельности; в случаях, когда такая система внедрена на предприятии, зачастую она является рудиментарной и не обеспечивает предоставления полной информации о деятельности предприятия.

Слабая защита прав стейкхолдеров и миноритариев. Кроме всего прочего, для госпредприятий характерно игнорирование прав миноритарных акционеров, и осуществление финансовых транзакций в пользу менеджмента, «идущих мимо» акционеров предприятия. Соблюдение интересов всех стейкхолдеров госпредприятия, которое включает в себя не только внешних акционеров, но и сотрудников предприятия, потребителей продукции, кредиторов и т.д. само по себе является трудностью и вызовом.

В свою очередь система эффективного корпоративного управления позволяет избежать этих дисбалансов и добиться увеличения операционной эффективности госпредприятий, увеличить объем и снизить стоимость доступного финансирования, увеличить налоговые поступления от деятельности госпредприятий (и, как следствие, снизить дефицит государственного бюджета), а также увеличить прозрачность деятельности предприятия и снизить коррупционные риски его деятельности и увеличить качество решений, принимаемых менеджментом предприятия (Claessens, Yurtoglu, 2012). В долгосрочной перспективе внедрение эффективного корпоративного управления на госпредприятиях также способствует повышению конкурентоспособности госпредприятий и экономики страны в целом, развитию финансовой и банковской инфраструктур и снижению издержек в них, а также снижению фискальной нагрузки и фискальных рисков, возникающих на госпредприятиях и в экономике (Worldbank, 2014).

Наиболее часто используемой методикой для проведения реформы системы управления госпредприятиями являются рекомендации ОЭСР. Рекомендации ОЭСР представляют собой принципы, в соответствии с которыми должна осуществляться реформа системы управления отдельных государственных предприятий, а также принципы, касающиеся практик государственной собственности, а также законодательных и правоприменительных практик. Всего ОЭСР формулирует семь принципов управления госсобственностью, которые дополняются правилами и условиями, соблюдение и обеспечение которых необходимо для соответствия принципам (см. OECD, 2015):

Обоснование нахождения предприятий в собственности государства. Государство осуществляет управление предприятиями в интересах общества. Государство обязано соответствующим образом формулировать и обосновывать цели и задачи нахождения предприятий в государственной собственности; эти цели и задачи должны регулярно пересматриваться и переутверждаться.

Роль государства как собственника. Государство должно действовать как разумный и активный собственник, и обеспечивать условия, при которых управление предприятиями осуществляется в условиях открытости и подотчетности с высокой степенью профессионализма и эффективности.

Место госпредприятий в экономике. В соответствии с первым принципом, законодательная среда и правоприменительная практика в отношении госпредприятий должны обеспечивать справедливую конкуренцию на рынках, на которых госпредприятия осуществляют экономическую активность.

Справедливое отношение к акционерам и другим инвесторам. В случае, если инвесторами госпредприятия являются негосударственные акторы и агенты, государство должно обеспечивать одинаковое отношение к инвесторам, обеспечивать защиту их прав и предоставлять открытый доступ к корпоративной информации.

Отношение стейкхолдеров и ответственное ведение бизнеса. Политика государственной собственности должна полностью учитывать ответственность госпредприятий перед стейкхолдерами, включая регулярные отчеты об отношениях госпредприятий со стейкхолдерами.

Раскрытие информации и подотчетность. Государственные предприятия должны придерживаться высоких стандартов прозрачности их деятельности и обеспечивать проведение процедур качественного бухгалтерского учета, аудита, раскрытия корпоративной информации и соответствия корпоративным стандартам.

Ответственность советов госпредприятий. Советы госпредприятий должны обладать необходимыми компетенциями, полномочиями и объективностью для осуществления своих функций по стратегическому управлению менеджментом и мониторингу его деятельности. Советы должны быть подотчетны в своих действиях.

3.2.2. Международная практика корпоративного управления

В качестве иллюстрации наилучших практик внедрения корпоративного управления на государственных предприятиях мы в дальнейшем мы будем использовать опыт Венгрии, Казахстана и Польши. Обоснованием для этого является ряд характеристик госсектора экономики, схожих с Беларусью: большое количество государственных предприятий в этих странах, большой размер госпредприятий, высокое соотношение стоимости активов по отношению к ВВП, а также высокий уровень занятости на госпредприятиях⁵. Кроме того, для этих стран характерна высокая доля госпредприятий в социально важных и инфраструктурных секторах.

⁵ В сравнении с другими странами ОЭСР.

Корпоративное управление в Польше

Регулирование большинства практик корпоративного управления в Польше осуществляется кодексом о коммерческих компаниях, законом о защите потребителей, законом об антимонопольной деятельности, законом о финансовой отчетности и законом о публичной торговле. Закон о коммерческих компаниях был принят в 2001 году для приведения практик корпоративного управления в соответствие с принятыми в ЕС, тем самым максимально приблизив регулирование практик к соответствию принципам ОЭСР.

Защита прав акционеров и равное отношение к ним

- Исключительными полномочиями по защите прав акционеров в Польше обладает комитет ценных бумаг и торговли.
- Все акционеры имеют права участвовать и голосовать на общих собраниях акционеров. В зависимости от типа акций один акционер может иметь один или два голоса на собрании, в случае с закрытыми акционерными обществами – до трех голосов. Компании, чьи акции торгуются на Варшавской фондовой бирже, обязаны соблюдать принцип «одна акция – один голос».
- Кворум для голосования на общем собрании акционеров не требуется. Акционеры, обладающие как минимум 10% акций, могут вносить вопросы на голосование.
- Акционеры имеют исключительное право избрания членов руководящих органов компании и вынесения решения о размере регулярного финансового вознаграждения.
- Сообщение о созыве общего собрания акционеров должно быть опубликовано минимум за три недели до собрания за исключением случаев, когда все без исключения акционеры принимают решение о созыве общего собрания.
- Собрание акционеров имеет исключительное право одобрения финансовых отчетов компании, увеличения размера, увеличения размера уставного капитала компании, а также вынесения решений, касающихся дивидендной политики.
- Отношение к акционерам должно быть равным в пределах классов акций, которыми они обладают. Решение о создании отдельного класса акций, более привилегированного, чем другие, выносится общим собранием акционеров, либо может быть закреплено в уставе компании (который также требует одобрения общего собрания акционеров).
- В случае, если один из акционеров владеет как минимум 5% акций компании или 10% голосов, обязан уведомить об этом антимонопольные органы и других акционеров. Дополнительного уведомления требует покупка каждых последующих 2% акций этим акционером.
- В случае, если один из акционеров, владеющий значительным объемом акций (от 25%) имеет намерение о слиянии компании с другой компанией, он обязан немедленно уведомить антимонопольные органы. В противном случае акционер получает штраф в размере от 1% его дивидендов в каждой из компаний (которые подлежат слиянию) за каждый месяц просрочки уведомления.

- Выпуск бондов и решение о слиянии компаний должны быть одобрены как минимум 75% акционеров.
- В случае, если совет директоров оказывается неспособен собрать общее собрание акционеров, это имеет право сделать любой акционер, владеющий как минимум 10% акций компании.
- Акционеры имеют право голосовать на собраниях через своих представителей, назначение которых требует лишь письменного согласия самого акционера.
- Любой из акционеров имеет право требовать от совета директоров немедленного предоставления информации о деятельности компании, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.
- Любой из акционеров может инициировать судебное разбирательство в отношении незаконных действий и/или решений совета директоров и общего собрания акционеров.
- Польское законодательство запрещает инсайдерскую торговлю, классифицируя ее как уголовное преступление.

Ответственность совета директоров

Польское законодательство о корпоративном управлении устанавливает два типа совета директоров, которые должны существовать в акционерных компаниях: управляющий совет и наблюдательный, независимый от управляющего. Оба совета осуществляют надзор за деятельностью компании. При необходимости, акционеры, обладающие как минимум 20% акций компаний, могут принять решение о необходимости создания совета по аудиту.

- Управляющий совет осуществляет надзор за финансовой деятельностью компании и деятельностью операционного менеджмента.
- Управляющий совет уведомляет акционеров о деятельности компании и ее финансовом состоянии. Совет также имеет право найма и отстранения операционных менеджеров.
- Оба совета должны состоять как минимум из пяти членов, и ни в один из них не могут входить представители операционного менеджмента.
- Члены управляющего совета несут ответственность за свои решения в случае, если они противоречат законодательству или интересам акционеров. В случае принятия неправомερных решений, члены совета могут быть оштрафованы или лишены свободы на срок до пяти лет.
- Решение совета о предоставлении компанией/ии займов, кредитов, гарантий должно быть одобрено общим собранием акционеров.
- Члены совета директоров избираются простым большинством на общем собрании акционеров, если иное не предусмотрено в уставе компании.
- В случае, если государство обладает долей в компании, члены совета директоров перед назначением должны сдать государственный экзамен, включающий проверку знаний законодательства, принципов и методов

управления на предприятиях, а также финансовую компетенцию.

- Деятельность управляющего совета контролируется наблюдательным советом и/или советом по аудиту. Ни один из членов управляющего совета директоров не может входить в состав наблюдательного совета или совета по аудиту.

Роль стейкхолдеров в корпоративном управлении

- Как минимум двое членов управляющего совета акционерных компаний должны быть представителями сотрудников компании. В случае, если компания работает в специфической отрасли, как минимум один из членов директоров должен быть представителем работников отрасли (например, в сельскохозяйственном секторе как минимум один член совета директоров компании должен быть фермером).
- Компании должны соблюдать требования законодательства о защите окружающей среды.

Раскрытие информации и прозрачность деятельности компании

- Каждая компания должны выпускать публичные ежегодные агрегированные, полугодовые и ежеквартальные финансовые отчеты. Кроме того, совет директоров должен предоставлять акционерам полную информацию о деятельности компании как минимум за две недели до общего собрания акционеров. Эта информация – в случае, если акции компании находятся в свободном обращении – является публичной и находится в репозиториях регистрирующих органов. Все финансовые отчеты должны соответствовать МСФО.
- Акционеры, обладающие как минимум 5% акций, должны предоставлять информацию о структуре собственности в компании, включая информацию о непрямом контроле акций.
- Компании должны подвергаться аудиторской проверке каждые полгода. Аудиторская проверка должна соответствовать международным стандартам аудиторской отчетности. Лицо, осуществляющее аудиторскую проверку, должно обладать соответствующим дипломом и быть зарегистрированным в реестре национального совета аудиторов.
- Аудиторская проверка проводится независимым органом аудита, которые утверждается общим собраниям акционеров. В случае, если это оговорено в уставе компании, правом назначения аудитора может обладать наблюдательный совет компании

Корпоративное управление в Венгрии

Законодательной основой для структуры и принципов организации корпоративного управления госпредприятий в Венгрии являются Акт о рынках капитала и Акт о компаниях. Обращение акций компаний осуществляется на Будапештской фондовой бирже, а основным финансовым надзорным органом является Венгерское управление финансовых услуг. Все споры касательно нарушения правил и принципов корпоративного управления решаются в судах регистрации. В качестве счетной палаты в Венгрии функционирует Центральная клиринговая палата и депозитарий, по факту являющаяся ведомством в составе Будапештской фондовой биржи.

Следует отметить, что некоторые из основных принципов, обеспечивающие эффективность корпоративного управления в Венгрии не прописаны в законодательстве, но являются результатом принятых в бизнесе практик. Например, требования к соответствию отчетности компаний МСФО возникли в венгерском законодательстве в 2005 году, однако и до этого качество финансовой отчетности было высоким, а крупные компании заказывали услуги аудита в компаниях «большой четверки».

Защита прав акционеров

- Регистрация акционеров осуществляется в едином реестре собственников, который находится в ведении совета директоров. Венгерское законодательство допускает выпуск только зарегистрированных акций, т.е. акций, ассоциированных с именем их владельца. Права акционера могут быть обеспечены по истечению десятидневного срока, прошедшего с момента регистрации акционера в реестре.

- Акции государственных предприятий находятся в свободном обращении. Информация о переходе акций из собственности одного владельца к другому должна быть предоставлена совету директоров не позднее чем через 8 дней после фактической смены собственности акций.

- Полные сведения о компании могут быть в любой момент затребованы акционером в ведомстве, обеспечившем регистрацию компании.

- Все акционеры компании имеют право участвовать на общих собраниях акционеров.

- Назначение членов совета директоров (как управляющего, так и наблюдательного) осуществляется голосованием на общем собрании акционеров по принципу простого большинства. Принцип пропорционального голосования и блокирующего голоса не предусмотрен в венгерском законодательстве и не используется на практике.

- Каждый акционер получает дивиденды от доходов компании. Общее собрание акционеров принимает решение о размере выплат (долях) в соответствии с предложениями управляющего совета. Итоговое решение о размере выплат утверждается наблюдательным советом компании.

- Общее собрание акционеров имеет исключительные полномочия по принятию решений в отношении ключевых моментов деятельности компании, включая утверждение и изменение устава компании, назначения и смены членов совета директоров, их финансовому вознаграждению, а также назначению и вознаграждению аудиторов, слиянию, поглощению и т.д. Большинство решения на общих собраниях принимается простым большинством, однако в отношении наиболее важных решений может использоваться принцип квалифицированного большинства. Решение об увеличении размера уставного капитала может быть делегировано совету директоров – это является единственным исключением из эксклюзивного права собрания акционеров на принятие ключевых решений.

- Каждый акционер имеет право участвовать в собраниях, выдвигать предложения и голосовать на общих собраниях акционеров за исключением случаев, когда его акции не подразумевают такую возможность. Кворум общего собрания

требует присутствия 50% акционеров; если на первом собрании кворум не был достигнут, следующее собрание не требует кворума. Акционеры, в совокупности обладающие как минимум 10% акций, в любое время могут потребовать от управляющего совета созвать собрание акционеров. Если в течение 30 календарных дней совет не созывает собрание, акционеры вправе в течение последующих 30 дней обратиться в суд с тем, чтобы обязать совет провести собрание. Оповещение об общем собрании публикуется в периодических изданиях. Акционеры имеют право вносить предложения в повестку дня, однако, совет имеет право редактировать ее после обсуждений с акционерами.

- Венгерское законодательство запрещает обладание такой структурой собственности, а также договоренности между акционерами, которые ведут к контролю части компании непропорциональной доле акций акционера. Иными словами, законодательством запрещено обладание акциями через подконтрольные структуры или лица. Структура собственности акционеров в компаниях, а также договоренности между акционерами должны быть отражены в квартальных и ежегодных отчетах компании. За соблюдением раскрытия информации о структуре собственности и договоренностях следит Фондовая биржа Будапешта и Венгерское управление финансовых услуг.

- В Венгерском законодательстве компания или лицо, обладающее более чем 33% голосов на общем собрании акционеров, считается контролирующим компанию. Сделки, подразумевающие передачу или изменение контроля над компаний, должны быть утверждены управлением финансовых услуг. В случае, если акционер продает акции, количество которых превышает долю в 33% от общего числа акций компании, часть этих акций должны быть выставлена на публичные торги.

Равное отношение к акционерам

- Акционеры и члены совета директоров могут инициировать судебные разбирательства в отношении незаконных и неправомочных решений, принятых советом директоров или собранием акционеров. Венгерское корпоративное законодательство не предусматривает принципа «одна акция – один голос», что означает, что доля акций, принадлежащих акционеру, не равна доле голосов на собрании акционеров. Устав некоторых компаний может устанавливать «потолок голосов», которым может обладать акционер. Хотя такая практика не закреплена законодательно, она действует в ряде критически важных государственных компаний, таких как MOL, OTP и Rapponplast. Решение об изменении правила формирования доли голосов в зависимости от доли акций принимается по принципу квалифицированного большинства – этот же принцип используется при вынесении решения о дополнительной эмиссии акций, которая может изменить пропорцию голосов. При этом акционер вправе делегировать на собрание акционеров другое лицо, голосующее от его имени в случае, если с этим лицом заключен соответствующий договор.

- Венгерское законодательство запрещает инсайдерскую торговлю – инсайдерская торговля считается уголовным преступлением. Распространение информации, могущей значительно повлиять на цену акций компании, запрещено. Лица, потенциально могущие являться обладателями инсайдерской информации, должны отчитываться о деталях сделок по продаже акций компании в управление финансовых услуг в течение двух дней. Для осуществления продаж и покупок активов, превышающих 10% от уставного капитала компании необходимо согласие общего

собрания акционеров; любые нарушения ведут к немедленному аннулированию сделки.

- Венгерское законодательство и правила Будапештской фондовой биржи обязывают компании раскрывать информацию о количестве акций компании, находящемся во владении у членов совета директоров и аудиторов компании, а также об изменении в количестве. В случае банков аналогичная информация должна раскрываться в отношении операционного менеджмента банков.

Роль стейкхолдеров в корпоративном управлении

Венгерская система корпоративного управления под стейкхолдерами госпредприятий в первую очередь понимает сотрудников предприятий: права и обязанности стейкхолдеров других типов не учтены в законодательных документах. Это, однако, не означает игнорирования интересов стейкхолдеров: соблюдение их прав в целом эффективно обеспечивается работой судебной системы и правоохранительной систем, а также принципом транспарентности и подотчетности и другими принципами корпоративного управления в Венгрии в соответствии с принципами ОЭСР (IMF, 2003). В отношении стейкхолдеров в Венгрии действует следующее регулирование и практики:

- Венгерский закон о компаниях и Трудовой кодекс предоставляют профессиональным союзам достаточно широкие права в управлении деятельности предприятия. В случае, если компания насчитывает более чем 200 сотрудников, сотрудники имеют право назначения трети членов совета предприятия.

- Информирование о деятельности предприятия обеспечивается регулярными отчетами о его деятельности. Нарушение прав сотрудников предприятий находится в компетенции соответствующих государственных органов.

- Деятельность промышленных компаний регулируется законодательством об окружающей среде. Компании обязаны регулярно выпускать отчеты о своих действиях, результатом которых может стать загрязнение окружающей среды или нанесение вреда здоровью сотрудников предприятия. Это же законодательство возлагает на компании обязательство по осуществлению регулярных мероприятий, направленных на очистку окружающей среды и снижение рисков загрязнения.

- Принцип увеличения заинтересованности стейкхолдеров в участии в деятельности компании в основном обеспечивается за счет различных схем распределения прибыли компании в зависимости от роли стейкхолдеров в деятельности компании. Принцип увеличения заинтересованности не закреплен законодательно, и поэтому значительно различается между компаниями (наиболее распространенный способ – биржевые опционы), хотя в целом эта практика широко распространена в Венгрии.

- Руководство и менеджмент компании обязаны предоставлять стейкхолдерам релевантную информацию. Часть «чувствительной» информации корпоративной, касающейся ее финансовой и операционной деятельности, предоставляется стейкхолдерам в том случае, если они являются акционерами компании.

Раскрытие информации и прозрачность деятельности компании

- В соответствии с законодательством, венгерские компании обязаны предоставлять ежеквартальную отчетность о своей деятельности, а также ежегодную отчетность, включающую в себя результаты аудиторской деятельности. Финансовые консолидированные отчеты публикуются в открытом доступе; кроме того, подробная финансовая отчетность должна предоставляться в министерство юстиции.

Компании также обязаны предоставлять квартальные и ежемесячные отчеты, не включающие в себя результаты аудитов, в Будапештскую фондовую биржу и управление финансовых услуг, а также публиковать их в национальных периодических изданиях и в электронной системе управления финансовых услуг. Срочная информация, в значительной мере влияющая на деятельность компании, должна быть предоставлено управлению финансовых услуг немедленно. Кроме того, компании обязаны раскрывать зарплаты аудиторов и членов совета, структуру собственности и голосов акционеров, а также бизнес-цели на ближайший год.

- Требования к стандартам финансовой отчетности закреплены в Национальном акте об аудите: финансовая отчетность компаний и аудит должны соответствовать МСФО. Большинство крупных компаний заказывает бухгалтерские и аудиторские услуги в компаниях «большой четверки» (Deloitte, E&Y, KPMG, PwC).

- Компания и лицо, осуществляющие аудит, должны быть независимыми. Требования к аудитору закреплены в Акте о компаниях и Акте о коллегии венгерских аудиторов. Проверка качества работы аудиторов осуществляется комиссией по качеству коллегии венгерских аудиторов.

Ответственность совета директоров

- Согласно венгерскому законодательству, управление компанией осуществляется двумя советами директоров: управляющим и наблюдательным, члены которого назначаются на общем собрании акционеров. Собрание акционеров устанавливает также зарплаты членов совета директоров. Практики среди венгерских компаний различаются: в некоторых компаниях наблюдательный совет практически не участвует в операционной деятельности компании, в некоторых – принимает в ней активную деятельность. Советы директоров в своей деятельности подотчетны акционерам; если некоторое решение собрания акционеров не получает одобрения от наблюдательного совета, решение наблюдательного совета может быть преодолено тремя четвертями голосов собрания акционеров

- Управляющий совет осуществляет надзор за операционным менеджментом предприятия. В его состав может входить от 3 до 11 членов. Управляющий совет должен собираться как минимум 1 раз в год, и отчитываться перед общим собранием акционеров как минимум раз в год, а перед наблюдательным советом – как минимум трижды в год.

- Наблюдательный совет осуществляет надзор и контроль управления предприятием. Совет может включать в себя до 15 членов, и сотрудники предприятия – даже если они не являются его акционерами – имеют право назначать треть совета в случае, если размер предприятия превышает 200 человек. В полномочия совета также входит утверждения финансовой отчетности, а также всех предложений от управляющего совета директоров, вынесенных на собрание акционеров.

- Оба совета подотчетны общему собранию акционеров. Члены советов несут ответственность за ущерб, нанесенный предприятию в результате своих действий, за исключением случаев, когда они оказываются в состоянии доказать, что действовали в интересах предприятия.

- В полномочия наблюдательного совета входит обнаружение проблем и противоречий управления, возникающих на уровне управляющего совета, о чем наблюдательный совет должен уведомлять общее собрание акционеров. Наличие представителя сотрудников в наблюдательном совете предоставляет сотрудникам своевременный доступ к информации и возможность защиты их интересов.

- Одно и то же лицо не может быть директором более чем в трех компаниях.

Корпоративное управление в Казахстане

Хотя в Казахстане действует целый ряд законов, регулирующих практики корпоративного управления на предприятиях (в том числе государственных; в их числе Закон о государственной собственности, Закон об акционерных компаниях и т.д.), наиболее эффективными практиками являются внедренные и действующие на предприятиях, входящих в группу фонда Самрук-Казына. Практики корпоративного управления на дочерних и зависимых предприятиях регулируются специально разработанным Кодексом корпоративного управления (далее в этой части – Кодекс) – хотя Кодекс является относительно новым документом, принятым в 2014 году.

Структурной частью Самрук-Казына является так называемых Совет корпоративных секретарей, в обязанности которого входит регулярный мониторинг эффективности корпоративного управления на предприятиях фонда и рекомендации по повышению эффективности. Совет секретарей подотчетен совету директоров фонда.

Защита прав акционеров и защита их прав

Защита прав акционеров Кодексом понимается как ключевое условие для роста инвестиций в предприятия фонда. В отношении прав акционеров Кодекс гарантирует:

- Равное отношение к акционерам вне зависимости от размера их доли,
- Раскрытие информации о деятельности компании по запросу акционеров,
- Право на участие в общих собраниях,
- Право на создание дополнительных органов корпоративного управления, если таковое было решено на общем собрании акционеров,
- Право на получение дивидендов от деятельности компании, а также принятие ключевых решений по дивидендной политике на общем собрании акционеров,
- Право на выражение своего мнения (вне общего собрания акционеров) относительно ключевых решений Совета директоров, а также механизмы донесения этого мнения до членов Совета,
- Общее собрание акционеров принимает решение о размере регулярного финансового вознаграждения членов совета директоров, руководствуясь стремлением мотивировать членов к наиболее эффективному исполнению своих функций. При назначении финансового вознаграждения и принятии решение о переизбрании члена совета учитываются его достижения на посту за последние три года,
- Общее собрание акционеров должно быть созвано с учетом удобства и доступности места проведения и времени проведения собрания,

- Объявление о созыве общего собрания акционеров должно быть опубликовано заблаговременно с учетом необходимости предоставления акционерам достаточного количества времени для изучения материалов, касающихся вопросов, вынесенных на общее собрание акционеров. Объявление о созыве должно содержать в также всю необходимую информацию, которая в полной мере давала бы держателям акций представление о текущем состоянии компании, ее достижениях, планах и целях. В случае, если собрание подразумевает избрание кого-то из членов совета директоров, объявление должно содержать полную информацию о каждом из кандидатов.
- Процесс голосования на общем собрании акционеров должен быть организован максимально просто, а процедура и правила голосования должны быть максимально понятными.
- Держатель акций может голосовать на общем собрании лично или через своего представителя, коим может выступать любое лицо, получившее соответствующую доверенность

Роль стейкхолдеров в корпоративном управлении

- Все заинтересованные стороны, включая сотрудников предприятий, имеют право оповещать членов Совета директоров компании о нарушающем нормы этики или законодательства поведении менеджмента предприятия любого уровня,
- Решения, принимаемые советом директоров, должны учитывать интересы сотрудников предприятия и не могут ухудшать условия работы на предприятии,
- Повышение квалификации сотрудников должно быть одним из основных принципов регулирования трудовой деятельности на предприятии,
- Все действия компании должны подчиняться соответствующему законодательству о защите окружающей среды

Ответственность совета директоров

- Решения, принимаемые советом директоров, должны приниматься исключительно в интересах акционеров предприятия с учетом текущей ситуации на предприятии, существующих рисков и угроз,
- Члены совета директоров осуществляют регулярную оценку эффективности и мониторинг деятельности предприятия, основываясь на отчетах, получаемых от операционного менеджмента предприятий,
- Члены совета директоров отвечают за своевременное и полное раскрытие информации о деятельности предприятия в соответствии с утвержденным на предприятии планом публикации отчетности, и в соответствии с запросами, выдвигаемыми акционерами и стейкхолдерами,
- Члены совета директоров отвечают за разработку целей, задач и плана развития предприятия с учетом решений, принятых на общем собрании акционеров, а также с учетом конъюнктуры рынков, на которых работает компания, финансового положения компаний и других условий, влияющих на деятельность компании,
- Члены совета директоров также ответственны за подготовку ежегодных отчетов о деятельности компании и одобрения ключевых транзакций, выполненных от имени компании,
- В составе совета директоров должен быть как минимум один независимый директор, при этом критерием независимости является независимость от крупнейших акционеров предприятия, менеджмента предприятия и государства,

- Оценка деятельности членов совета директоров проводится на общих собраниях акционеров в соответствии с результатами показателей их деятельности (KPI),
- Размер совета директоров определяется на общем собрании акционеров, и может быть как увеличен, так и уменьшен.

Раскрытие информации и прозрачность деятельности компании

- Компании должны предоставлять ежеквартальные отчеты о своей деятельности, включая информацию о ключевых финансовых показателях. В конце года компании должны выпускать агрегированный отчет, включающий в себя оценку выполнения плана развития компании за прошедший год.
- Компания должна своевременно публиковать в средствах массовой информации и на сайте компании информацию о ключевых корпоративных событиях и объявления о созыве общего собрания акционеров,
- Совет директоров обязан немедленно уведомлять акционеров о любых изменениях в деятельности компании, которые могут в значительной степени повлиять на их права собственности и любые другие права,
- Финансовые отчеты, публикуемые компанией, должны проходить финансовый аудит,
- Для обеспечения принятия наиболее взвешенного решения о дивидендной политике, перед ежегодным собранием акционеров компания должна предоставлять держателям акций полную и достоверную информацию о текущем финансовом состоянии компании, а также анализ и оценку рисков и угроз,
- Любая информация, которая предоставляется по запросам акционеров, должна быть предоставлена в максимально сжатые сроки. Ответы на вопросы акционеров на общем собрании акционеров должны даваться немедленно,
- Информация о результатах аудиторских проверок должна быть предоставлена акционерам в кратчайшие сроки.

3.2.2. Корпоративное управление в белорусских холдингах с участием государства

В ходе проведенного анализа за 2014 год (в 2015 году информация не была представлена в Минэкономики) организации управления в управляющих компаниях холдингов (по 29 холдингам с участием государства) выявлено большое количество нарушений в части состава совета директоров (наблюдательного совета) управляющих компаний холдингов.

Так, в 10 из 29 управляющих компаниях нарушено закрепленное частью второй подпункта 12-1.4 пункта 12 Указа № 660 требование к количеству независимых директоров в составе совета директоров. При этом в 25 из 29 управляющих компаниях 50 и более процентов членов совета директоров состоят в трудовых отношениях с управляющими компаниями, что ставит под вопрос их независимость и объективность в принятии решений, поскольку они находятся в прямом подчинении исполнительного органа соответствующего хозяйственного общества (в то время, как контроль за деятельностью исполнительного органа является одной из задач, возложенных на совет директоров).

В 3 из 29 управляющих компаний зафиксировано превышение установленного частью четвертой подпункта 12-1.4 пункта 12 Указа № 660 количества представителей государства в составе совета директоров. Учитывая, что представители государства в конкретном хозяйственном обществе выражают согласованную позицию органа,

осуществляющего владельческий надзор, и голосуют единым количеством голосов, неясна целесообразность назначения в совет директоров хозяйственного общества двух и более представителей государства.

В одной управляющей компании холдинга обнаружено превышение законодательно установленного предельного количества членов коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества в составе совета директоров, что опять же ставит под вопрос независимости и объективности функционирования совета директоров в целом.

В нескольких управляющих компаниях в составе совета директоров есть члены, не имеющие высшего образования, что не в полной мере соответствует современным мировым требованиям, предъявляемым к кандидатам на место в совете директоров хозяйственного общества.

В части установленного абзацем вторым части первой подпункта 12-1.4 пункта 12 Указа № 660 требования к опыту работы на руководящих должностях, предъявляемого к членам совета директоров управляющих компаний холдингов с участием государства, в ходе анализа представленной информации зафиксированы нарушения в 12 управляющих компаниях.

В 9 управляющих компаниях 50 и более процентов членов советов директоров являются одновременно членами советов директоров других хозяйственных обществ. При этом в 9 управляющих компаниях в совете директоров есть члены, входящие в состав советов директоров от 4 до 10 других хозяйственных обществ (как правило, данные члены являются представителями государства). Учитывая данный показатель, возникает вопрос о качестве работы членов советов директоров и о формальности выполняемых ими обязанностей по управлению и контролю.

О формальности работы советов директоров в большинстве управляющих компаниях холдингов с участием государства свидетельствует также количество заседаний, прошедших за предыдущий год. В целом, по всем холдингам, в отношении которых проводился анализ, число заседаний советов директоров колеблется от 10 до 125 (!), или иными словами в среднем 48 заседаний в год, 4 – в месяц, 1 – в неделю. Учитывая же мировую практику, в хозяйственных обществах с надлежащим образом организованным корпоративным управлением в среднем проходит 2 очных заседания совета директоров в квартал. Большое количество заседаний советов директоров в управляющих компаниях холдингов с участием государства свидетельствует о неверном распределении полномочий между исполнительным органом общества и советом директоров, а также неправильном понимании роли и места совета директоров как такового в системе управления обществом. В большинстве управляющих компаний советы директоров вместо осуществления стратегического управления обществом занимаются решением текущих вопросов, связанных с обычной хозяйственной деятельностью, которые должны решаться исполнительными органами соответствующих хозяйственных обществ. В российских крупных холдингах с участием государства заочные голосования советов директоров происходят довольно часто (иногда по несколько раз в неделю) по причине того, что по законодательству приходится проводить через совет директоров все сделки с заинтересованностью (например, между управляющей компанией холдинга и дочерними компаниями). Вместе с тем анализ представленной информации по национальным холдингам показал, что количество крупных сделок, а также сделок с заинтересованностью не велико (всего 19 крупных сделок и 22 сделки с заинтересованностью на 29 холдингов за предыдущий

год).

Помимо этого, в 11 управляющих компаниях холдингов с участием государства советами директоров не проводится мониторинг деятельности исполнительных органов по направлениям, входящих в их (совета директоров) компетенцию. При этом в большинстве холдингов существуют пробелы в части определения советом директоров размера/рекомендуемого размера вознаграждения исполнительных органов, а также мониторинга за реализацией стратегии и (или) плана перспективного развития холдинга.

В части соответствия корпоративного управления в управляющих компаниях мировым общепризнанным стандартам ни в одном анализируемом хозяйственном обществе не созданы комитеты при совете директоров (что свидетельствует о слабой проработке либо ее полном отсутствии вопросов, рассматриваемых на заседаниях), только в двух компаниях разработаны и приняты кодексы корпоративного управления (поведения), лишь в пяти компаниях существует должность освобожденного специалиста по корпоративному управлению (корпоративного секретаря). При этом меры по совершенствованию практики корпоративного управления за 2014 год предпринимались только в 8 управляющих компаниях.

Помимо этого, в пяти холдингах с участием государства отсутствуют какие-либо формы производственной кооперации между их участниками, что в принципе ставит вопрос о целесообразности создания таких интегрированных структур.

3.3. Рекомендации по совершенствованию корпоративного управления

Многие из проблем, связанные с эффективностью работы предприятий, контролируемых государством, можно разрешить за счет улучшения системы корпоративного управления, которая может усилить стимулы для советов директоров и руководителей для эффективного использования ресурсов предприятий.

Международный опыт показывает, что, независимо от существующей структуры собственности, госпредприятия могут быть рентабельными, работать на коммерческой основе и являться устойчивыми за счет действенных управленческих механизмов, которые более четко определяют роль и ответственность корпоративных органов и устанавливают адекватные механизмы контроля и сбалансированного функционирования внутри предприятия.

Современный подход к управлению госпредприятиями строится на уроках, извлеченных из опыта работы частного сектора (таких, как введение независимых членов советов директоров, создание комитетов при совете директоров, и формализация внутренней политики по вопросам назначения руководителей, планирования преемственности и схем оплаты труда). Он также учитывает опыт международных реформ в отношении администрирования и управления госпредприятиями, осуществленных в 1970-е и 1980-е, и более поздний опыт в отношении подготовки госпредприятий к приватизации. Улучшенная система корпоративного управления должна привести к тому, что деятельность предприятий будет в большей степени основываться на коммерческих принципах, к повышению их рентабельности, прозрачности, усилению подотчетности советов директоров и руководителей, совершенствованию внутреннего контроля и способствовать

устойчивой занятости. В целом, корпоративное управление обеспечивает последовательную и проверенную систему для разрешения основных проблем функционирования госпредприятий.

С целью упорядочения институциональных механизмов и повышения автономии в процессе реформирования корпоративного управления следует перераспределить ответственность сверху вниз за счет передачи как можно большего количества обязанностей советам директоров предприятий вместо неоднократных согласований решений с министерствами или концернами и/или делегировать все полномочия генеральному директору предприятия. Начинать совершенствование этого процесса следует с уточнения и распределения прав и обязанностей всех заинтересованных лиц, участвующих в постановке целей и задач предприятия. Это связано с неразвитостью институтов стейкхолдеров и представителей государства на предприятиях. Уточнения прав и обязанностей стейкхолдеров и акционеров госпредприятия также должно сопровождаться коррекцией функций директоров и менеджеров предприятий в различных управленческих процедурах, вроде стратегического планирования, разработки инвестиционных программ и т.п.

Если говорить более детально, то по отношению к каждой группе заинтересованных в деятельности государственных предприятий лиц можно предложить следующие рекомендации:

Акционеры. Совершенствование института акционеров в части создания группы квалифицированных специалистов, способных представлять государственные интересы в советах директоров. Они должны обладать не только квалификацией, но и полномочиями для назначения и увольнения совета директоров, а также возможностью предоставлять капитал для реализации инвестиционной программы предприятия. Право и полномочия оперировать капиталом означает особый статус акционеров относительно институтов предоставления капитала – финансовой системы страны, банков, совета министров и т.п. В зависимости от целей управления предприятием – увеличение стоимости госактивов, выполнение социальных функций, создание инфраструктуры – следует выработать показатели результативности работы представителей акционеров госпредприятий и осуществлять регулярный мониторинг их деятельности.

Совет директоров. Роль совета директоров является ключевой в отношении эффективности работы любого предприятия. Совет директоров отвечает за стратегическое руководство и контроль менеджмента и выступает в качестве поверенного для своих акционеров. То, каким образом совет директоров организует свою деятельность, является определяющим фактором успешного функционирования компаний и исполнения своих обязанностей советом директоров. Профессиональный, независимый и бдительный совет директоров является неотъемлемым элементом для внедрения эффективных процедур корпоративного управления и строгой подотчетности руководства.

Поскольку разработка и реализация стратегии предприятия осуществляется советом директоров, и, поскольку в госпредприятиях значительную роль играют не только интересы акционеров, но также и интересы стейкхолдеров (местных органов власти, представителей НГО и НКО, профсоюзы и т.п.), то важной функцией совета директоров является согласование и параметризация интересов акционеров и стейкхолдеров. Эта функция должна быть представлена в работе совета директоров как в форме различных советов и комитетов при советах директоров, так и в специальных знаниях

представителей совета директоров о содержании деятельности стейкхолдеров и умении включить их интересы в деятельность предприятия.

Передовая международная практика рекомендует усиление автономии госпредприятий и одновременно поощряет создание институтов, способствующих установлению большей подотчетности предприятий перед их государственными собственниками. В этом отношении важны три ключевых изменения:

- государство назначает сильных членов совета директоров и устанавливает свои общие «ожидания» в отношении своих госпредприятий.
- совет директоров разрабатывает стратегию для выполнения поставленных стратегических целей и осуществляет контроль руководства и мониторинг эффективности.
- менеджмент несет ответственность и является подотчетным перед советом директоров за реализацию стратегии.

В данной схеме совет играет ключевую роль в руководстве компании. Он несет конечную ответственность, для чего ему требуются полномочия, автономия и независимость в принятии решений, определяющих результативность деятельности. Он действует как посредник между государством, в качестве акционера, и руководством компании, и его обязанностью являются действия в интересах обеих сторон.

Роль совета директоров, его ключевые функции, внутренние и внешние аудиторские процессы и любые связанные с этим требования о раскрытии информации должны быть четко определены. Для того, чтобы совет директоров стоял во главе любой корпоративной структуры, ему следует выполнять определенные ключевые функции, включая рассмотрение и руководство корпоративной стратегией, политикой рисков, бизнес планом; устанавливать цели деятельности, осуществлять мониторинг деятельности предприятия, контроль основных капитальных расходов.

В целом в части управления государственными предприятиями необходимо решить следующие нюансы:

1) Усилить объективность и независимость советов директоров и свести к минимуму размытие ролей среди собственников, совета директоров и исполнительного органа:

- Следует ввести требование, чтобы среди членов совета директоров большинство составляли члены, не наделенные исполнительными полномочиями.
- Следует формализовать схемы выплаты вознаграждения и оценки деятельности членов совета и высшего руководства. Следует требовать от предприятий разрабатывать политику выплаты вознаграждений.
- Следует формализовать планирование преемственности для членов совета директоров.

2) Укрепить и расширить функцию внутреннего и внешнего аудита:

- Комитет по аудиту должен быть создан на уровне совета директоров.

- Комитет по аудиту должен быть сформирован из специалистов по финансовой отчетности и внутреннему контролю и обладать полномочиями по управлению процессом внешнего аудита, осуществлять мониторинг недостатков и являться органом отчетности для подразделения внутреннего аудита.

Менеджмент. Линейные руководители и менеджеры государственных предприятий должны понимать, как цели и задачи предприятия, так и конкретные действия, которые они должны совершить для реализации этих целей. Необходимость повышения эффективности госпредприятий, а также необходимость в своей работе учитывать сложный контекст экономических, правовых, социальных и т.п. вопросов предъясняет к менеджерам предприятий требование быть гибкими и уметь быстро реагировать на изменение ситуаций. Это предполагает высокий уровень управленческих компетенций среди управляющих госпредприятий. Соответствующего уровня квалификации можно добиться непрерывным обучением менеджмента, а также конкурентоспособным на рынке труда уровнем оплаты труда и возможностью перетекания управленцев из коммерческого сектора в госсектор и обратно.

Стейкхолдеры. Опыт участия представителей общественных организаций, местных органов власти, профсоюзов и других стейкхолдеров в принятии решений госпредприятий показывает, что до сих пор не выработано единой модели включения их в цепочку принятия решений относительно стратегии предприятия. К этому добавляется неразвитость социальных институтов представительства. Поэтому при включении стейкхолдеров также следует разработать содержательные рамки их участия в принятии решений: формулировки целей, приоритезация целей, долгосрочность и краткосрочность целей и т.п. Основная проблема состоит в том, что в соответствии со сложившейся практикой стейкхолдеры предпочитают воздействовать на ситуацию на предприятии через вышестоящие органы государственной власти и ведомства, что значительно усложняет согласование и включение их интересов в план деятельности предприятия. Поэтому непосредственное открытое участие стейкхолдеров в планировании деятельности предприятия позволит не только принять их интересы к исполнению в корректном виде, не только видоизменить их для исключения противоречия с интересами других участников процесса планирования, но также и добиться синергии в выработке управленческих решений.

Также можно предложить следующие решения наиболее существенных проблем управления государственными предприятиями:

Множественные владельцы. Подчинить управление предприятия единому ведомству или органу государственной власти, который, во-первых, будет отвечать за разработку целей и задач предприятия, во-вторых, будет осуществлять операционное управление и контроль за функционированием предприятием. Следует также сделать этот орган отдельным от других органов, участвующих в разработке отраслевых политик. Единоначалие будет способствовать не только согласованию целей предприятия различными заинтересованными лицами предприятия, но и коррекцию стратегии и промежуточных целей в случае отклонения фактических результатов деятельности предприятия от запланированных. Ориентация этого госоргана на согласование целей предприятия с другими заинтересованными лицами и гарантирование их прав позволит значительно сократить риск коррупционных управленческих решений на предприятиях.

Неопределенность целей. Причиной конфликта целей, которые ставятся перед госпредприятиями, является директивность и обезличенность процесса постановки

целей. Цели предприятий вытекают из крупных ведомственных программ, и при переходе на уровень конкретных задач предприятия часто теряют всякую осмысленность. Решить эту проблему можно с одной стороны через корректировку процедуры согласования целей, в которой сделать обязательным участие представителей госорганов и ведомств в согласовании целей предприятия. Чтобы этот процесс носил системный характер, согласование целей различных министерств и ведомств можно сделать элементом процесса стратегического планирования групп предприятий (например, холдингов и концернов), а уже согласованные цели доводить до совета директоров предприятия в ходе процесса корпоративного стратегического планирования.

Ключевые показатели эффективности. Одним из широко распространенных подходов, доказавших свою эффективность, является индикативная система показателей. Индикативная система показателей, по сути, представляет собой процесс разработки перечня ключевых показателей эффективности, используемых для мониторинга эффективности деятельности предприятия. Разработанная в качестве системы измерения эффективности и основы управления, она обеспечивает для руководства и исполнительных директоров стратегические нефинансовые меры эффективности в дополнение к традиционным финансовым количественным показателям для получения более сбалансированного видения деятельности компании.

Индикативная система показателей сконцентрирована на измерении трех видов целей в дополнение к финансовым показателям: клиенты, внутренние процессы, сотрудники (обучение и рост). Данные перспективы используются для описания стратегии компании, в то время как сбалансированная система показателей эффективности обеспечивает информацию необходимую для оценки производительности и настройки стратегии организации.

Оценка эффективности деятельности с использованием этого более широкого спектра целей является особенно важной для Беларуси, где традиционно основное внимание уделяется росту объемов производства за счет других перспектив. Внимание успешной работе с клиентами является также ценной перспективой, поскольку многие госкомпании в Беларуси имеют накопленные товарные запасы, что может частично объясняться недостатками в работе департаментов маркетинга и продаж.

Когда предприятие кроме экономических должно выполнять и социальные цели, необходимо формализовать процесс целеполагания, определить, как компенсируются противоречия экономических и социальных целей, просчитать альтернативные издержки при достижении социальных задач и создать четкий механизм отслеживания результата.

Конкуренция на рынке. Чтобы учесть влияние различных мер государства по поддержке госпредприятий следует разработать более прозрачную и стабильную процедуру их отчетности. Эти же факторы должны быть учтены при разработке инвестиционных стратегий, оценке результатов деятельности госпредприятий и оценке стоимости активов.

«Политизированный» менеджмент и совет директоров. Для того, чтобы избежать влияния неформализуемых политических целей при управлении государственными предприятиями следует легализовать эти цели в форме конкретных целей управления госактивами, которые ставятся перед единым органом управления госпредприятиями.

При этом к кандидатам, претендующим на руководящие должности в госпредприятиях, следует предъявлять жесткие требования по уровню квалификации и опыта. Для этого целесообразно создать систему подготовки кадрового резерва или управления талантами с прозрачной и открытой информацией о достижениях и практических результатах деятельности этих директоров. А выбор на руководящие должности сделать на основе конкурсного отбора.

Отсутствие подотчетности руководства предприятия. Эта проблема решается централизацией процесса контроля, а также увеличение уровня публичности и прозрачности оценки результатов деятельности предприятий. Фактически, обеспечение прав и стейкхолдеров и миноритарных акционеров можно начать с более прозрачной процедуры отчетности советов директоров о результатах своей работы. Централизация процесса контроля и аудита результатов предполагает внедрение международных стандартов отчетности, который будет проще реализовывать в формате единой централизованной службы аудита.

Слабая защита прав стейкхолдеров и миноритариев. Обеспечение прав стейкхолдеров и миноритариев может быть обеспечена повышением их статуса в процессе принятия решения. Это может быть осуществлено с помощью специальных инструментов согласования интересов всех заинтересованных в деятельности предприятия лиц, о котором мы писали выше, а также повышением уровня представительства стейкхолдеров в централизованной системе постановки целей и оценке результатов деятельности госпредприятий.

Раскрытие информации. Для повышения рыночного статуса госпредприятиям следует усовершенствовать раскрытие информации, связанной с корпоративным управлением. Следует разработать политику, которая позволяла бы предприятиям раскрывать информацию об объеме полученной государственной поддержки. Квалификационные требования к членам совета и высшим руководителям должны включать информацию о стаже работы, образовании, владении акциями, семейных связях с другими директорами и/или руководителями, и опыте работы. Госкомпаниям следует формализовать внутреннюю политику для упорядочения схем оплаты труда. Такая политика должна четко согласовываться со среднесрочными и долгосрочными результатами деятельности.

Международные стандарты финансовой отчетности. Совершенствование финансовой отчетности создаст преимущества в отношении подотчетности предприятий за счет улучшения возможности следить за показателями своей работы. Однако международный опыт показывает, что такой переход не является легким и не может быть автоматическим. Курирующие министерства должны оказывать содействие предприятиям и способствовать укреплению потенциала для осуществления данного перехода.

Заклучение

Итак, реформа системы управления должна двигаться в двух направлениях:

В первую очередь необходимо выработать политику относительно сохранения или продажи предприятий, находящихся в государственной собственности. При определении групп компаний, которые должны оставаться в государственной собственности, следует исходить из их функции и роли в экономике страны. Относительно предприятий, подлежащих продаже, следует разработать прозрачный процесс приватизации.

Не менее важной задачей является повышение эффективности корпоративного управления государственными предприятиями. В рамках корпоративного управления, помимо совершенствования практики функционирования советов директоров на государственных предприятиях, особое значение для белорусских предприятий начинает играть институт независимых директоров, а также институт стейкхолдеров.

Системность в процессе управления госсобственностью на двух указанных выше уровнях (управления госпредприятиями как активами и корпоративное управление государственными предприятиями) достигается через централизацию процесса управления, которая может быть реализована в форме госхолдинга по управлению госпредприятиями или государственной инвестиционной компании. Одновременно функции по целеполаганию, приватизации госпредприятий и корпоративному управлению следует изъять из отраслевых министерств и ведомств, которые должны сосредоточиться на выработке отраслевых политик.

В свою очередь значительно усилить качество корпоративного управления государственных предприятий, объединенных в госхолдинги, можно через усиление вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий, входящих в холдинг, централизацию функций управления в управляющих компаниях, не являющихся самостоятельными предприятиями.

Отдельной темой становится развитие институтов, обеспечивающих приток в реальный сектор Беларуси как местных, так и иностранных инвестиций. Поскольку белорусские предприятия, как правило, включены в международную систему разделения, а основные рынки сбыта находятся за рубежом страны, особую роль приобретает компетенции по привлечению иностранного капитала, сбытовых сетей, маркетинговой и инновационной деятельности, технологий и трудовых ресурсов. Поскольку развитие таких компетенций невозможно без обмена опытом, формализации успешных практик, трансляции опыта, привлечения международного успешного опыта, необходимо сделать это одной из основной функции органа управления госактивами.

Библиография

Abubakar, Ir. Mustafa. 2010. "Ministry of State-Owned Enterprises, Indonesia: Towards World Class Corporations." PowerPoint presentation.

Bermejo, L., Sanchez, A. 2007. Public sector performance and efficiency in Europe: the role of public R&D. WP-01/2007. Institute of Social and Economic Analysis.

Bozec, R., Dia, M., Breton, G. 2006. Ownership-efficiency relationship and the measurement selection bias. *Accounting and Finance* 46: 733-754.

Claessens, S., Yurtoglu, B. 2012. Corporate Governance and Development— An Update. International Finance Corporation.

Cornett, M. et al. 2009. The impact of state ownership on performance differences in privately-owned versus state-owned banks: An international comparison. Cornett, M.M., et al. *J. Finan. Intermediation* (2009), doi:10.1016/j.jfi.2008.09.005.

EBRD, Structural Change Indicators, <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>.

Ehrke, Shymanovich, Kirchner. 2014. Improving the Management of State Owned Enterprises in Belarus. Policy Paper Series [PP/03/2014]. German Economic Team Belarus, IPM Research Center.

Eklund, J. 2014. Corporate Governance, Entrepreneurship and Economic Development. Swedish Entrepreneur Forum. Working Paper No.28.

Estrin, S., Wright, M. Corporate Governance in the Former Soviet Union: An Overview. [Journal of Comparative Economics](#). Volume 27, Issue 3, September 1999, Pages 398-421.

Eurostat. 2015. National accounts and GDP. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP#GDP_and_main_components.

Favaro, E., Smits, K., Bakanova, M. (2012). Structural Challenges for SOEs in Belarus. A Case Study of the Machine Building Sector, Policy Research Working Paper 6010.

Gao, S. 2010. A Study on the Productivity and Efficiency Effects of Enterprise Reforms in China. Dissertations. Paper 559. Western Michigan University.

Jefferson, G., Rawski, T. 2000. Ownership, Productivity Change, and Financial Performance in Chinese Industry. *Journal of Comparative Economics* 28.4 (2000): 786-813.

IFC (International Finance Corporation). 2008. Corporate Governance Board Leadership Training Resources Kit. Washington, DC: IFC.

Kapopoulos, P., Lazaretou, S. 2005. Does corporate ownership structure matter for economic growth? A cross - country analysis. National Bank of Greece. Working Paper No.21.

Kikeri, Sunita, and Aishetu Kolo. 2006. "State Enterprises: What Remains?" Note 304, Public Policy for the Private Sector, World Bank, Washington, DC.

Kim, J., Chung, H. 2007. Empirical Study on the Performance of State-owned-enterprises and the Privatizing Pressure: The Case of Korea. Graduate School of Public Administration, Seoul National University.

Maher, M., Andersson, T. 1999. Corporate governance: effects on firm performance and economic growth. OECD.

OECD. 1999. Ad Hoc Task Force on Corporate Governance, OECD Principles of Corporate Governance, SG/CG(99)5, Directorate for Financial and Fiscal and Enterprise Affairs, 1999-04-19.

OECD. 2005. Oecd Comparative Report On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises.

OECD. 2011. "The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries." OECD Corporate Governance Working Paper 5, OECD, Paris. <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp>.

OECD. 2012. Towards New Arrangements for State Ownership in the Middle East and North Africa. Paris: OECD.

OECD. 2015a. Employment in the public sector. Government at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2015b. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. OECD Publishing, Paris

Robinett, David. 2006. "Held by the Visible Hand: The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets." Working Paper 37711, World Bank, Washington, DC.

PwC. 2015. State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?

Savickaite, M., Rimkus, A. 2011. State Owned and Privately Owned Entities in the EU Comparative analysis of capital structure, profitability and efficiency. Aarhus School of Business, University of Aarhus.

Wei, Z., Varela, O., D'Souza, J., Hassan, M. 2003. The Financial and Operating Performance of China's Newly Privatized Firms. *Financial Management*, 32(2): 107-126.

World Bank. 2012. Rethinking the Role of the State in Finance: Global Financial Development Report 2013. Washington, DC: World Bank.

Бюллетень Национального статистического комитета «О финансово-хозяйственной деятельности холдингов в Республике Беларусь за 2015 год».

Бюллетень Национального статистического комитета «Основные показатели деятельности организаций государственного сектора за 2015 год».