



КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ОЕСР ЩОДО КОРПОРАТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ, РЕДАКЦІЯ

2015 РОКУ

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ОЕСР ЩОДО КОРПОРАТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ, РЕДАКЦІЯ 2015 РОКУ

Нова редакція інструменту ОЕСР *Керівні принципи корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності* пропонує міжнародно узгоджений базовий орієнтир, що допомагає органам державної влади оцінювати та вдосконалювати виконання наданих їм функцій держави-власника на держпідприємствах. Належне корпоративне врядування на підприємствах державної форми власності є важливим пріоритетом реформування у багатьох країнах. Підвищення рівня ефективності та прозорості в державному секторі врешті даватиме значні економічні вигоди, особливо в країнах, де права власності держави є важливим аспектом. Крім цього, створення рівних умов функціонування приватних і державних підприємств стимулюватиме сталість і конкурентоспроможність у сфері підприємництва. Ухвалена у 2005 році перша версія Керівних принципів подає низку прикладів належного застосування правових і регуляторних засад держпідприємств (ДП), професійного виконання функції держави-власника та системи корпоративного врядування ДП. Цю нову редакцію рекомендацій розроблено в світлі майже десятилітнього досвіду їх реалізації, після виконання низки тематичних і порівняльних досліджень, що були розроблені на базі попередньої версії Керівних принципів і продемонстрували та довели необхідність їх перегляду, зокрема, в частині розкриття інформації та прозорості, конкуренції державних і приватних підприємств, реалізації функцій Наглядової ради ДП, а також у сфері кредитно-фінансової діяльності підприємств державної форми власності.

Consult this publication on line at <https://doi.org/10.1787/9789264312906-uk>.

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases.

Visit www.oecd-ilibrary.org for more information.



ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ

ОЕСР є унікальним форумом, де уряди об'єднують зусилля, щоб реагувати на економічні, соціальні та екологічні виклики глобалізації. ОЕСР також є на передньому краї зусиль, щоб мати вірне уявлення та допомогти урядам реагувати на нові обставини та проблеми, що потребують вирішення, такі як корпоративне управління, інформаційна економіка та складні проблеми, пов'язані зі старінням населення. Організація надає платформу, на якій уряди можуть порівняти політичний досвід, шукати відповіді на спільні проблеми, визначати передові стандарти господарювання та співпрацювати для координації внутрішньої та міжнародної політики.

Країнами-учасниками ОЕСР є: Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чилі, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Латвія, Литва, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Великобританія та Сполучені Штати Америки. Європейський Союз бере участь у роботі ОЕСР.

ОЕСР Паблішинг поширює результати зібраних Організацією статистичних даних і дослідження з економічних, соціальних та екологічних питань, а також загальноприйняті норми, керівні принципи та стандарти, погоджені її членами.

**КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ
ОЕСР ЩОДО
КОРПОРАТИВНОГО
ВРЯДУВАННЯ НА
ПІДПРИЄМСТВАХ
ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ
ВЛАСНОСТІ, РЕДАКЦІЯ
2015 РОКУ**

Прохання посилатися на цю публікацію:

ОЕСР (2019), *КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ОЕСР ЩОДО КОРПОРАТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ*, РЕДАКЦІЯ 2015 РОКУ, OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/9789264312906-uk>

ISBN 978-92-64-31289-0 (друк)

ISBN 978-92-64-31290-6 (PDF)

Назва оригіналу цієї публікації: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition

Фото: обкладинка © ann triling/Thinkstock.com.

Поправки до публікацій ОЕСР можна знайти он-лайн за посиланням: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2019

ОЕСР не гарантує точність перекладу цього тексту українською та жодним чином не несе відповідальності за наслідки використання та тлумачення перекладу.

Ви можете копіювати або роздруковувати інформаційну продукцію ОЕСР для власного користування, і ви можете включати витяги з публікацій ОЕСР, баз даних та мультимедійних продуктів у ваших власних документах, презентаціях, блогах, веб-сайтах та навчальних матеріалах за умови надання належного підтвердження власників джерела та авторського права. Всі запити щодо публічного або комерційного використання та прав на переклад мають подаватися на rights@oecd.org. Запити щодо надання дозволу на фотокопіювання частин цього матеріалу для публічного або комерційного використання необхідно адресувати безпосередньо до Центру з питань врегулювання авторських прав (CCC) за посиланням: info@copyright.com або до Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) за посиланням: contact@cfcopies.com.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
ПЕРЕДМОВА.....	9
РЕКОМЕНДАЦІЯ РАДИ ОЕСР ЩОДО КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ КОРПОРАТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ	11
ПРО КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ.....	13
ЗАСТОСОВНІСТЬ І ВИЗНАЧЕННЯ.....	17
I: ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ.....	21
II: ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ВЛАСНИКА	22
III: ПІДПРИЄМСТВА ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ.....	24
IV: СПРАВЕДЛИВЕ СТАВЛЕННЯ ДО АКЦІОНЕРІВ ТА ІНШИХ ІНВЕСТИТОРІВ	26
V: ВІДНОСИНИ ІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВА.....	28
VI: РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЗОРИСТЬ	29
VII: ОБОВ'ЯЗКИ НАГЛЯДОВИХ РАД ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ	31
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ I: ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ	33
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ II: ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ВЛАСНИКА	39
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ III: ПІДПРИЄМСТВА ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ.....	53
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ IV: СПРАВЕДЛИВЕ СТАВЛЕННЯ ДО АКЦІОНЕРІВ ТА ІНШИХ ІНВЕСТИТОРІВ.....	61

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ V: ВІДНОСИНИ ІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВА	67
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ VI: РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЗОРИСТЬ	72
АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ VII: ОБОВ’ЯЗКИ НАГЛЯДОВИХ РАД ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ	81

ВСТУП

Розроблені ОЕСР *Керівні принципи корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (Керівні принципи)* містять рекомендації органам державного управління щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування підприємств державної форми власності (ДП). Це узгоджений на міжнародному рівні стандарт для органів державної влади, як виконати функцію держави як власника та уникнути помилок і пасивного ставлення власника, і надмірного втручання держави. Вперше *Керівні принципи* сформовано у 2005 році, як додаток до розроблених ОЕСР *Принципів корпоративного врядування*¹ (*Принципи*). Їх оновлено у 2015 році, щоб відобразити набутий за десятиліття досвід реалізації положень цього документа та розв'язати нові проблеми, що повстали перед ДП у національному та міжнародному контекстах.

В процесі виконання своїх обов'язків власника, органи державної влади можуть отримати користь від реалізації рекомендацій, що стосуються приватного сектору, а саме *Принципів G20/ОЕСР щодо корпоративного врядування*. *Керівні принципи* мають на меті слугувати доповненням до *Принципів*, з якими вони є повністю сумісними. Серед інших дотичних інструментів ОЕСР - *Принципи управління багатонаціональними підприємствами*. Додаткове скерування можна знайти й в інших джерелах, таких як *Рамкова політика ОЕСР щодо інвестування* та *Інструментарій ОЕСР для оцінки конкуренції*. *Керівні принципи* містять поради органам державного управління стосовно того, як держави можуть забезпечити принаймні підзвітність держпідприємств громадськості, на рівні підзвітності публічних компаній своїм акціонерам.

Оновлені *Керівні принципи* були ухвалені керівним органом Організації, – Радою ОЕСР, – й дозволені для розповсюдження у липні 2015 року, як

* Ці *Принципи* отримали нову назву *Принципи G20/ОЕСР щодо корпоративного врядування*. У 2015 році *Принципи* були переглянуті, та їх нову редакцію ухвалено на засіданні за участю Міністрів фінансів та Голів Центральних банків країн G20, що відбулося 4-5 вересня 2015 року.

складова *Рекомендації Ради* на підтримку їх використання міжнародною спільнотою.

ПОДЯКИ

Керівні принципи були проаналізовані країнами-членами ОЕСР у співробітництві з дуже широким колом партнерів і зацікавлених сторін. Колумбія, Латвія та Російська Федерація брали участь в процесі аналізу Керівних принципів в якості асоційованих членів (на рівних засадах з країнами-членами ОЕСР) й були причетні до результату аналізу. Група Світового Банку брала участь в діяльності Технічної робочої групи в якості спостерігача. Аргентина, Бразилія, Китай, Коста Ріка, Казахстан, Литва, Перу, Філіппіни, Південна Африка та Україна брали безпосередню участь в обговореннях нової редакції документа на засіданнях Технічної робочої групи. На додаток, поза регулярними засіданнями Технічної робочої групи в процесі перегляду Керівних принципів були організовані широкі консультації. Отримано коментарі від органів державного врядування наступних країн: Кабо-Верде, Еквадор, Єгипет, Індія, Індонезія, Ірак, Народна Демократична Республіка Лаос, Малайзія, Мавританія, Марокко, М'янма, Парагвай, Сурінам, Тайланд, Уругвай та В'єтнам.

Крім цього, на процес аналізу позитивно вплинули інтелектуальні внески традиційних партнерів ОЕСР в рамках консультацій: Дорадчого комітету з питань бізнесу та промисловості (BIAC) та Дорадчого комітету у справах профспілок (TUAC), а також Аргентинського інституту з питань управління організаціями (IAGO), Азійського банку розвитку, Балтійського інституту корпоративного управління, Бразильської асоціації інвесторів ринку капіталу, Бразильського інституту директорів корпорацій, аналітичного центру *Guberna*, Міжамериканського банку розвитку, Міжнародної мережі корпоративного управління, Банку розвитку Латинської Америки, Малайзійської академії директорів, Інституту ресурсів розвитку М'янми - Центру економічного і соціального розвитку, Інституту сертифікованих публічних бухгалтерів М'янми, Пакистанського інституту корпоративного управління, Інституту сертифікованих публічних бухгалтерів Філіппін, Філіппінського інституту директорів корпорацій, Сингапурського інституту директорів, Союзу Федерацій Торгово-промислових палат М'янми та Економічної комісії ООН для Африки.

ПЕРЕДМОВА

Належне державне врядування на підприємствах державної форми власності (держпідприємства – ДП) відіграє суттєву роль з огляду на ефективні та відкриті ринки на національному й міжнародному рівнях. У багатьох країнах ДП стали головними постачальниками важливих публічних послуг, включно з комунальними послугами. Це означає, що надавачі цих послуг справляють вплив на щоденне життя громадян та на конкурентоспроможність решти економіки держави. Зростає роль ДП і на міжнародних ринках. Забезпечення їх функціонування в регульованому середовищі зі здоровою конкуренцією є вирішальним фактором підтримки відкритості торгівлі й інвестування, що становлять засади розвитку економіки.

Розроблені ОЕСР *Керівні принципи корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (Керівні принципи)* містять рекомендації органам державної влади щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування держпідприємств (ДП). Це узгоджений на міжнародному рівні стандарт для органів державного управління, яким чином виконати функцію держави як власника та уникнути помилок і пасивного ставлення власника, і надмірного втручання держави. Вперше *Керівні принципи* сформовано у 2005 році, як додаток до розроблених ОЕСР *Принципів корпоративного урядування (Принципи)*. Їх оновлено у 2015 році, щоб відобразити набутий за десятиліття досвід реалізації положень цього документа та розв'язати нові проблеми, що повстали перед ДП у національному та міжнародному контекстах.

Керівні принципи зазнали суттєвої переробки, що значно підвищило їх відповідність політиці. Оновлений та осучаснений інструмент подає більш чітке бачення того, як розробники політики мають залучати публічні інститути на підтримку реалізації узгодженої належної практики. Були розроблені рекомендації щодо підґрунтя

державної форми власності підприємств, які допоможуть вирішити, чи органи державної влади мають намір увійти до корпоративного сектору, й які вимоги підзвітності будуть тоді стосуватися ДП. Рекомендації підтримувати рівні умови діяльності для ДП і приватних підприємств містять скерування для активних ДП на внутрішньому та міжнародному ринках.

Нова редакція *Керівних принципів* вийшла з друку у вирішальний момент. В той час, коли уповільнилося зростання економіки багатьох країн і скоротилися можливості бази оподаткування, органи державної влади мають справу із додатковими проблемами забезпечення належного функціонування ДП в різних секторах економіки, і цей документ надає відповідне скерування. У багатьох країнах є великі сектори ДП, і досвід свідчить, що державна форми власності може або підтримувати, або гальмувати економічний та соціальний розвиток, залежно від того, чи ДП працюють відповідно до загальнопоширених узгоджених належних практик. Водночас зростає кількість країн, що звертають більшу увагу на іноземні ДП, які працюють в їх юрисдикції, - включно й в контексті торговельних та інвестиційних договорів, - з метою оцінити їх комерційну спрямованість та потенційний вплив на конкурентне середовище.

Я впевнений, що зростатиме важливість *Керівних принципів*, як ресурсу для органів управління державою. Вони надають потужний інструмент на підтримку більш справедливих і конкурентних ринків, створення доданої вартості, економічного зростання й розвитку, а також для більш досконалого надання важливих послуг всім членам суспільства. Ось чому я запрошую органи державної влади в країнах-членах ОЕСР і в країнах-партнерах ОЕСР активно користуватися *Керівними принципами*.



Анхель Гурріа
Генеральний секретар ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ РАДИ ОЕСР ЩОДО КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ КОРПОРАТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

8 липня 2015 року

РАДА ОЕСР,

Керуючись Статтею 5(б) Конвенції про Організацію економічного співробітництва та розвитку від 14 грудня 1960 р.;

Керуючись Рекомендацією Ради щодо принципів корпоративного врядування, для якої ця Рекомендація встановлює додаткові керівні принципи для підприємств державної форми власності;

Керуючись Рекомендацію Ради щодо керівних принципів корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (тут і далі “Керівні принципи”), що їх містить ця Рекомендація;

Керуючись Керівними принципами для багатонаціональних підприємств, що становлять невід’ємну частину Декларації щодо міжнародного інвестування та багатонаціональних підприємств; Конвенцією щодо боротьби з хабарництвом іноземних державних службовців у сфері міжнародних комерційних трансакцій; Рекомендацією Ради щодо принципів участі приватного сектору в інфраструктурі; Рекомендацією Ради щодо принципів державного управління публічно-приватними партнерствами; та Рекомендацією Ради щодо гендерної рівності в сферах освіти, зайнятості та підприємництва;

Беручи до уваги перегляд Керівних принципів після багаторічного зростання уваги з боку держав, які встали на шлях реформування свого сектору державної власності;

Визнаючи важливу роль, що її відіграють підприємства державної форми власності в економіці багатьох держав, а також зростання їх участі в міжнародних ринках і великі переваги належного корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності;

Визнаючи, що підприємства державної форми власності стикаються з деякими явними проблемами у сфері державного врядування, які повстають через факт реалізації права власності щодо цих підприємств посадовими особами держави від імені загалу населення;

За пропозицією Комітету з корпоративного врядування:

I. Рекомендує країнам-членам та не членам ОЕСР, що приєдналися до цієї Рекомендації (тут і далі “сторони, що приєдналися”), належним чином взяти до уваги викладені в Додатку до цієї Рекомендації Керівні принципи, які становлять її невід’ємну частину, як загально прийнята країнами належна практика організації сектору підприємств державної форми власності;

II. Рекомендує сторонам, що приєдналися, активно підтримувати впровадження Керівних принципів в практиках реалізації права власності та при визначенні структури корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності;

III. Пропонує Генеральному секретареві розповсюдити цю Рекомендацію;

IV. Пропонує сторонам, що приєдналися, розповсюдити цю Рекомендацію;

V. Пропонує сторонам, що не приєдналися до цієї Рекомендації, належним чином взяти її до уваги та, за доцільності, підтримати, за умови розгляду Робочою групою з питань державної власності та практики приватизації;

VI. Доручає Комітету з корпоративного врядування, через Технічну робочу групу з питань державної форми власності та практики приватизації, відслідковувати впровадження цієї Рекомендації та звітувати Раді не пізніше, ніж по сплину п’яти років після її ухвалення, і відповідним чином й надалі.

ПРО КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

У більшості індустріалізованих країн функціонують відкриті та конкурентні ринки, в умовах глибоко укоріненого верховенства права та з приватними підприємствами – переважними суб'єктами господарювання. Проте, в деяких інших країнах, включно з країнами в нових для них ринкових умовах, на підприємства державної форми власності (держпідприємства – ДП) припадає істотна частка ВВП, зайнятості та капіталізації ринку. Навіть в країнах, де ДП відіграють невелику роль в економіці, часто в комунальному господарстві та в інфраструктурі, - в енергетиці, на транспорті, в наданні послуг телекомунікації, в фінансовому секторі та в секторі вуглеводнів, - діяльність ДП є дуже важливою для широких верств населення та інших сегментів бізнес сектору. Таким чином, належне державне врядування ДП є вирішальним фактором їх позитивного внеску в ефективність економіки та її конкурентоспроможність. Досвід демонструє, що керований ринком розвиток є найбільш ефективною моделлю компетентного розподілу ресурсів. Низка країн зараз реформують свій спосіб організації ДП та управління їх діяльністю. У багатьох випадках їх відправним пунктом і навіть еталонним порівнянням стали приклади належної міжнародної практики, на кшталт поданих у Керівних принципах. Керівні принципи націлено на наступне: (i) досягти професіоналізму держави у виконанні її функції власника; (ii) досягти в діяльності ДП ефективності, прозорості й підзвітності на рівні кращої практики приватних підприємств; а також (iii) забезпечити рівні умови конкуренції між ДП і приватними підприємствами, коли конкуренція має місце. Керівні принципи не торкаються того, чи певні типи діяльності краще розвивати у форматі державної чи приватної власності. Однак, якщо держава вирішує відмовитися від виконання функції власника ДП, наявність належного корпоративного врядування стає важливою передумовою ефективної приватизації, з підвищенням оцінки вартості ДП, а відтак, збільшує надходження до Державного бюджету від процесу приватизації.

У різних країнах та галузях економіки відрізняються міркування щодо державної форми власності підприємств. Можна сказати, що звичайно на вибір форми власності впливає поєднання соціальних, економічних і стратегічних інтересів. Прикладом може бути промислова політика, регіональний розвиток,

надання публічних благ, а також наявність так званих “природних” монополій, коли конкуренція не виглядає можливістю. Проте, протягом кількох останніх десятиліть, глобалізація ринків, зміни технологій та дерегуляція колись монопольних ринків призвели до коригувань і реструктуризації сектора ДП в багатьох країнах. На додаток, значно зросла участь ДП в міжнародній торгівлі та в інвестуванні. Колись ДП були залучені, головним чином, до надання базової інфраструктури чи інших публічних послуг на своїх внутрішніх ринках. А зараз все більше ДП беруть участь в діяльності поза межами своїх територій. Поряд із таким розвитком подій відбувається розповсюдження інвестиційних інструментів на базі державної власності, і це ускладнює відносини між інститутами держави-власника та підприємствами, якими держава володіє. Ці зрушення досліджені у чисельних звітах ОЕСР, які стали джерелом для цих Керівних принципів².

ДП стикаються з деякими явними проблемами у сфері державного управління. З одного боку, ДП можуть потерпати від неналежного, в ручному режимі, політично вмотивованого втручання власника, що має наслідком не чітке розподілення обов’язків, відсутність підзвітності і втрату ефективності в діяльності корпорації. З іншого боку, відсутність будь-якого нагляду через загальну пасивність та відсторонення держави-власника може послабити стимули для ДП та їх керівного персоналу працювати в кращих інтересах підприємства і громадськості, які, врешті, й є акціонерами ДП. Також зростає вірогідність появи так званої поведінки самообслуговування з боку інсайдерів корпорації. А ще, управлінські кадри ДП можуть бути захищені від двох дисциплінарних факторів, які в корпораціях приватного сектору вважають суттєвими для контрольованості управлінського складу, наприклад, можливість поглинання і можливість банкрутства. На рівні держави, застосування комерційного права і регулювання проти ДП може створювати унікальні проблеми через конфлікти в самій системі державного врядування внаслідок правозастосовних дій регуляторів проти контрольованих державою суб’єктів господарювання. Додаткові проблеми виникають коли ДП мають подвійні цілі – господарчу діяльність та виконання певної функції у політиці держави.

² “Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership”, OECD, 2011; “Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business”, OECD, 2012; “Boards of Directors of State-Owned Enterprises”, OECD, 2013; “Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices”, OECD, 2014; and “State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership”, OECD, 2015.

На глибшому рівні, складності корпоративного врядування походять з того, що до звітування результатів діяльності ДП залучений складний ланцюг сторін, - керівники підприємства, Наглядова рада, організації-власники, міністерства, виконавча та законодавча гілки влади. При цьому, головних дійових осіб процесу або не вдається чітко й легко визначити, або ж вони керують дистанційно; сторони мають притаманні їм конфлікти інтересів, які потенційно можуть мотивувати рішення, зумовлені критеріями, відмінними від кращих інтересів підприємства і загалу громади, яка й є акціонером ДП. Структуризація цих складних відносин підзвітності, що має на меті забезпечити ефективність рішень і належне корпоративне врядування – це виклик, який потребує глибокої уваги до тих самих трьох принципів, що є вирішальними для створення привабливого інвестиційного середовища, а саме - прозорість, оцінювання й послідовність політики.

Вперше *Принципи корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності* були розроблені на розв'язання зазначених проблем у 2005 році. У 2014 році Комітет ОЕСР з питань корпоративного врядування звернувся до підпорядкованої йому Технічної робочої групи з питань державної форми власності та практики приватизації з пропозицією проаналізувати й виробити нову редакцію цього інструменту, щоб відобразити майже десятиліття практики його реалізації. Попередньо у звіті вже були зазначені зміни в корпоративному врядуванні та механізмах реалізації права власності держави в країнах-членах ОЕСР, починаючи з 2005 року. Також у звіті було подано висновок: за деякими винятками, реформи в країнах відбувалися згідно положень *Принципів*³. На цих засадах Технічна робоча група дійшла висновку, що *Принципи* мають й надалі встановлювати високі рівні прагнення для органів державного врядування та слугувати дороговказом у реформуванні сектору ДП.

В процесі виконання своїх обов'язків власника, держави також можуть скористатися рекомендаціями, що розроблені для застосування у приватному секторі: *Принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування*⁴. *Керівні принципи* мають на меті доповнити згаданий вище інструмент *Принципи*, і положення цих документів є повністю сумісними. Інші відповідні правові інструменти

³ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005”, OECD, 2010.

⁴ Ці *Принципи* отримали нову назву *Принципи G20/ОЕСР щодо корпоративного врядування* після їх перегляду у 2015 році та ухвалення на засіданні Міністрів фінансів та Голів Центральних банків 4-5 вересня 2015 року.

ОЕСР: *Декларація ОЕСР щодо міжнародного інвестування та багатонаціональних підприємств*, із складовою цього документу - *Керівні принципи для багатонаціональних підприємств*. Додаткове скерування міститься й в інших ресурсах, зокрема, в документі *Рамкова політика ОЕСР щодо інвестування* та в *Інструментарії ОЕСР для оцінки конкуренції*. Ці *Керівні принципи* містять поради органам державної влади, як досягати підзвітності ДП громадськості, принаймні, на рівні підзвітності публічних компаній своїм акціонерам.

Цей інструмент поділений на дві головні частини. Керівні принципи в першій частині документа охоплюють наступні сфери: I) Засади державної форми власності; II) Функція держави як власника; III) Підприємства державної форми власності в ринкових умовах; IV) Справедливе ставлення до акціонерів та інших інвесторів; V) Відносини із зацікавленими сторонами та відповідальна діяльність підприємства; VI) Розкриття інформації та прозорість; а також VII) Функції Наглядових рад підприємств державної форми власності. Кожний з цих розділів містить у заголовку один Керівний принцип, виділений шрифтом, а під заголовком подані кілька базових принципів. У другій частині інструмента до керівних принципів додано анотації, що містять коментарі до Керівних принципів і мають на меті допомогти читачам зрозуміти засади їх формування. Крім цього, анотації можуть містити опис переважних тенденцій та подавати низку методик реалізації й прикладів, що можуть стати у нагоді при запровадженні *Керівних принципів* у практику.

ЗАСТОСОВНІСТЬ І ВИЗНАЧЕННЯ

Керівні принципи спрямовані на посадових осіб держави, відповідальних за реалізацію функції державної власності, а також надають корисне скерування діяльності Наглядових рад ДП та управлінського персоналу ДП. Документ містить рекомендації щодо врядування на окремих об'єктах державної власності. Також ці рекомендації стосуються реалізації права державної власності й регуляторного та правового середовища функціонування ДП. Ці *Керівні принципи* застосовні до ДП, що працюють як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку.

Маємо визнати, що не існує одного рішення на всі випадки, і відмінності у правових й адміністративних традиціях можуть потребувати різних механізмів реалізації. Таким чином, *Керівні принципи* орієнтовані на результат, і це передбачає роль органів державної влади у формуванні рішення, рекомендованого для досягнення результативності. В цьому розділі проаналізовано певні питання й проблеми, які потребують розв'язання власниками підприємств, аби ті могли прийняти рішення щодо застосовності *Керівних принципів*.

Визначення підприємства державної форми власності (ДП). Країни по-різному визначають спектр інституцій, які вони вважають підприємствами державної форми власності. Для цілей даних *Керівних принципів*, будь-яка корпоративна структура, яка за національним законодавством є суб'єктом господарювання (підприємством), щодо якого держава виконує функцію власника, має вважатися підприємством державної форми власності (держпідприємством - ДП). Це визначення стосується акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та компаній, що поєднують риси товариства з обмеженою і повною відповідальністю. Крім того, корпорації, що підлягають правовому регулюванню за спеціальним законодавством, мають вважатися ДП, якщо мета їх створення та функціонування, або частка їх діяльності, несуть ознаки переважно господарської діяльності.

Власність і контроль. Ці *Керівні принципи* застосовні до підконтрольних державі підприємств, у яких держава є кінцевим бенефіціаром, що володіє більшістю акцій з правом голосу, або іншим чином отримує еквівалентний рівень контролю. Приклади еквівалентного рівня контролю включають, наприклад, випадки, коли законодавство або статут компанії забезпечують безперервний контроль держави над підприємством чи його Наглядовою радою, де держава має міноритарну частку. Певні проміжні

випадки повинні розглядатися окремо. Наприклад, чи кількість “золотих акцій” достатня для контролю, залежить від рівня повноважень, наданого ними державі. Крім цього, форма власності держави у статусі міноритарія може вважатися охопленою цими *Керівними принципами*, якщо корпоративна чи акціонерна структури підприємства передають дійовий контрольний вплив державі (наприклад, через угоди між акціонерами). І навпаки, вплив держави на рішення корпорації в рамках *bona fide* регулювання (на принципах добропорядності й довіри) зазвичай не вважається контролем. Також, підприємствами державної форми власності (ДП) не вважають ті суб’єкти господарювання, в структурі акціонерного капіталу яких державі належить менше десяти відсотків, що не надає контроль й не демонструє довгострокової зацікавленості в такій компанії, - зокрема, коли міноритарною часткою держава володіє опосередковано через незалежних менеджерів активів, таких як пенсійні фонди. Для цілей *Керівних принципів*, звичайно держпідприємствами не вважають ті суб’єкти господарювання, щодо яких держава отримує права власності чи контроль на обмежений період часу внаслідок їх банкрутства, ліквідації, зовнішнього чи довірчого управління майном. Різні засоби виконання державою контрольної функції спричиняють розмаїття проблем у сфері державного врядування. В контексті цих *Керівних принципів*, використання терміну “власність” передбачає контроль.

Господарська діяльність. Для цілей цих *Керівних принципів*, господарська діяльність – це діяльність, результатом якої стає пропозиція товарів чи послуг на певному ринку, та яка, по суті, може бути виконана приватним суб’єктом господарювання з метою отримати прибуток. Структура ринку, - наприклад, наявність конкуренції, олігополії чи монополії, - не є вирішальною при визначенні діяльності як господарської. Звичайно, запроваджені державою обов’язкові збори за користування не повинні вважатися реалізацією товарів і послуг на ринку. Переважно, господарська діяльність відбувається на ринках, де вже має місце конкуренція з іншими підприємствами, або діючою законодавчою базою передбачено наявність конкуренції.

Цілі державної політики. В контексті цього документа, цілі державної політики є цілі, реалізовані на користь широких кіл громадськості в рамках власної юрисдикції ДП. Такі цілі реалізують як виконання конкретних вимог до результатів діяльності ДП та /чи приватних підприємств, й вони відрізняються від досягнення максимального прибутку та зростання вартості акцій. Це може включати надання публічних послуг, наприклад, послуг пошти, а також виконання інших спеціальних обов’язків в інтересах суспільства. У багатьох випадках цілей державної політики досягають в рамках діяльності державних відомств, проте, задля ефективності, чи з інших причин, їх

досягнення можуть доручити держпідприємствам. Втручання, мірою необхідності, органів державної влади в діяльність ДП, за звичайних умов, не мають вважатися складовою досягнення підприємством цілей державної політики. Цілі державної політики можуть бути реалізовані окремо від господарські діяльності, або у сполученні з нею.

Керівні органи підприємства державної форми власності. Деякі ДП мають дворівневі органи управління, що відокремлюють наглядову та управлінську функції та віддають їх різним структурам управління ДП. В інших ДП працюють однорівневі органи управління, у складі яких можуть бути, чи не бути, виконавчі органи. В контексті цього документа “Наглядова рада” стосується органа корпоративного врядування з функціями стратегічного скерування підприємства та моніторингу діяльності керівників ДП. В багатьох державах у складі Наглядових рад ДП є “незалежні” члени, проте спектр і визначення незалежності значно відрізняються відповідно до національного законодавства та кодексів корпоративного врядування. Голова виконавчого органу ДП є посадовцем найвищого рівня з виконавчими функціями, який відповідає за управління діяльністю підприємства та за реалізацію його корпоративної стратегії. Голова виконавчого органу звітує перед Наглядовою радою ДП.

Підприємства державної форми власності, акції яких котируються на біржі (далі - публічні держпідприємства). Певні положення *Керівних принципів* конкретно націлені на публічні держпідприємства. В контексті цього документа, визначення публічні держпідприємства стосується ДП, чії акції беруть участь у публічних біржових торгах. В деяких юрисдикціях, ДП, що випустили привілейовані акції, боргові цінні папери, які беруть участь у біржових торгах, та/чи подібні фінансові інструменти, також можуть вважатися публічними держпідприємствами.

Суб’єкт, що виконує функцію держави-власника (організація-власник). Організація-власник - це державна структура, відповідальна за реалізацію функції власності, або прав власника ДП. Термінологічно “організація-власник” означає або окреме державне відомство-власник, або відомство з функціями координатора, або міністерство, яке відповідає за реалізацію права власності держави. У тексті *Керівних принципів* та Анотацій термін “організація-власник” використаний безвідносно до моделі власності. Не всі країни, які дотримуються положень цих *Керівних принципів*, призначили державну установу, що відіграє переважну роль власника, проте це не повинно негативно впливати на реалізацію решти рекомендацій.

Застосовність. *Керівні принципи* є застосовними до всіх ДП – суб’єктів господарської діяльності виключно, або у сполученні з реалізацією цілей державної політики, виконанням функцій державної структури або наданих державою повноважень. Чи мають інші структури в державі дотримуватися цих *Керівних принципів*, частково залежить від того, якою мірою вони задіяні в господарській діяльності. Взагалі, ці *Керівні принципи* не мають на меті охопити юридичні особи чи діяльність, первинною метою яких є виконання функцій державної політики, навіть якщо юридичні особи мають організаційно-правову форму підприємства. Можна керуватися наступним підходом: юридичні особи, відповідальні за виконання функцій власника підприємств на субнаціональному рівні системи державного врядування, мають прагнути реалізувати якомога більше застосовних рекомендацій із тих, що запропоновані в *Керівних принципах*.

I: ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Держава реалізує права власності щодо ДП в інтересах загалу громадськості. Держава повинна ретельно оцінювати та розкривати суть цілей на підтвердження державної форми власності та піддавати ці підходи періодичному аналізу.

- A.** Кінцевою метою державної форми власності повинна стати максимізація цінності підприємства для суспільства шляхом ефективного розпорядження ресурсами.
- B.** Держава повинна сформувати політику власності. Ця політика, між іншим, має визначати загальні засади державної форми власності, функцію держави в структурі управління ДП, яким чином держава реалізовуватиме політику власності, а також відповідні функції та обов'язки державних структур, залучених до реалізації політики власності.
- C.** Політика щодо власності повинна бути об'єктом відповідних процедур політичної підзвітності та бути оприлюдненою для загалу громадськості. Держава повинна з певною періодичністю виконувати аналіз своєї політики власності.
- D.** Держава повинна визначити підстави державної форми власності окремих ДП, і ці підстави повинні підлягати періодичному перегляду. Відповідні органи держави повинні чітко виписати будь-які цілі державної політики, що їх потрібно досягти окремим ДП чи групі ДП, та повинні оприлюднювати такі цілі.

II: ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ВЛАСНИКА

Держава повинна діяти як поінформований та активний власник, забезпечувати управління ДП у прозорий та відповідальний спосіб, на високому рівні професіоналізму та результативності.

- A. Органи державної влади повинні спростити і стандартизувати організаційно-правові форми діяльності ДП. Необхідно, щоб практика діяльності ДП відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам.
- B. Держава повинна дозволити ДП бути повністю автономними в їх операційній діяльності на досягнення визначених цілей, та має утримуватися від втручання в управління ДП. В якості акціонера, державі необхідно уникати зміни цілей ДП у непрозорий спосіб.
- C. Держава повинна дозволити Наглядовим радам ДП виконувати їх функції та має поважати їх незалежність.
- D. Реалізація прав власника потребує чіткого визначення в системі державного врядування. Необхідно сконцентрувати користування правами власника в єдиному власнику, що формує юридичну особу, або, якщо це неможливо, функції власника повинен виконувати координаційний орган. Організація-власник повинна бути спроможною і володіти компетентностями для ефективного виконання своїх обов'язків.
- E. Організація-власник повинна бути підзвітною відповідним представницьким органам, а також повинна мати чітко визначені відносини з відповідними державними органами, включно із найвищою інстанцією державного аудиту.
- F. Держава повинна діяти як поінформований та активний власник, реалізовувати належні їй права власності відповідно до організаційно-правової форми кожного підприємства. До головних функцій держави-власника належать такі:
 - 1. Мати представництво на загальних зборах акціонерів та ефективно користуватися правом голосу;
 - 2. Запровадити добре структурований, прозорий процес висування кандидатур членів Наглядової ради, на засадах їх заслуг, на підприємствах з повною чи мажоритарною формою державної власності, брати активну

участь в процесі призначення складу Наглядових рад всіх ДП і дбати про різноманітність представництва в Наглядових радах;

3. Встановлювати сферу відповідальності та практикувати моніторинг виконання вимог і досягнення цілей ДП, включно з фінансовими показниками, цілями капіталізації та прийнятними рівнями ризику;

4. Запровадити системи звітності, що дозволяють організації-власнику виконувати регулярний моніторинг, аудит та відслідковувати показники діяльності ДП, а також виконувати наглядову функцію і моніторинг дотримання відповідних стандартів корпоративного врядування;

5. Розробити для ДП політику розкриття інформації, в якій визначено, яку саме інформацію потрібно розкривати для громадськості, прийнятні для розкриття інформації канали, а також механізми контролю якості інформації;

6. У відповідних випадках, коли це дозволено у правовому полі й на рівні державної власності, підтримувати постійний діалог із зовнішніми аудиторами та спеціальними органами державного контролю;

7. Запровадити чітко визначену політику винагородження праці управлінського складу ДП, яка стимулюватиме реалізацію довго- і середньострокових інтересів підприємства, а також сприятиме залученню та мотивації кваліфікованих фахівців.

III: ПІДПРИЄМСТВА ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ

Відповідно до обґрунтування державної власності, нормативно-правова база стосовно ДП повинна забезпечувати рівні умови та чесну конкуренцію в умовах ринку при здійсненні господарської діяльності підприємствами державної форми власності.

- A.** Повинне існувати чітке розмежування між функцією державної власності та іншими функціями держави, які можуть впливати на умови діяльності держпідприємств; зокрема, це стосується регулювання ринку.
- B.** Акціонери та інші зацікавлені сторони, включно з кредиторами та конкурентами, повинні мати доступ до ефективного правового захисту у форматі неупередженого судового чи арбітражного процесів, якщо вони вважають, що їх права були порушені.
- C.** Коли ДП поєднують господарську діяльність з досягненням цілей державної політики, вони зобов'язані підтримувати високі стандарти прозорості та розкриття інформації про структуру своїх видатків і доходів, з їх віднесенням на основні напрями діяльності.
- D.** Необхідно, щоби видатки на цілі державної політики фінансувала держава, і ця інформація повинна бути відкритою
- E.** Керівний принцип передбачає, що держпідприємства, які здійснюють господарську діяльність, не звільняються від застосування положень загального законодавства, податкового кодексу та регулювання. Законодавство не повинне невинувато встановлювати відмінності застосування норм права до ДП та їх конкурентів на ринку. Організаційно-правова форма ДП має дозволяти кредиторам наполягати на своїх вимогах, а також ініціювати процедури визнання неплатоспроможності.
- F.** Господарська діяльність ДП повинна будуватися відповідно умов ринку, в частині доступу до фінансування боргових зобов'язань та акціонерного капіталу. А саме:
 - 1. Відносини ДП зі всіма фінансовими установами, також з не фінансовими ДП, повинні ґрунтуватися на суто комерційній основі.

2. Господарська діяльність ДП не повинна користуватися будь-якою непрямою фінансовою підтримкою, яка б надавала їй перевагу над конкурентами з приватного сектору, на кшталт пільгового фінансування, податкової заборгованості чи пільгового кредитування торгівлі від інших ДП. При здійсненні господарської діяльності ДП не повинні отримувати фактори виробництва (енергію, воду чи землю) за більш сприятливими ціною чи умовами, ніж ті, що їх отримують конкуренти з приватного сектору.

3. Від господарської діяльності ДП необхідно вимагати норми прибутку, що, з урахуванням умов їх функціонування, відповідають показникам приватних підприємств-конкурентів.

G. Коли ДП беруть участь у державних закупівлях, в якості учасника торгів чи замовника, відповідні процедури повинні бути конкурентними, не дискримінаційними та захищеними відповідними стандартами прозорості.

IV: СПРАВЕДЛИВЕ СТАВЛЕННЯ ДО АКЦІОНЕРІВ ТА ІНШИХ ІНВЕСТИТОРІВ

Якщо ДП є публічною компанією, або іншим чином недержавні інвестори є серед власників ДП, і держава, і держпідприємства мають визнавати права всіх акціонерів та забезпечувати справедливе ставлення й рівний доступ всіх акціонерів до корпоративної інформації.

A. Держава має прагнути повної реалізації інструменту ОЕСР *Принципи корпоративного врядування*, якщо вона не є єдиним власником ДП, і дотримуватись всіх дотичних положень документа, коли вона є єдиним власником ДП. Коли йдеться про захист прав акціонера, цей документ охоплює наступне:

1. Держава і держпідприємства (ДП) повинні забезпечити справедливе ставлення до всіх акціонерів.
2. ДП повинні дотримуватися високого рівня прозорості, включно, згідно загального правила, з одночасним розкриттям всім акціонерам інформації рівного обсягу.
3. ДП повинні формувати активну політику комунікації та консультацій зі всіма акціонерами.
4. Необхідно сприяти участі акціонерів-міноритаріїв у зборах акціонерів, щоб вони мали змогу брати участь у прийнятті важливих корпоративних рішень таких, як наприклад, вибори членів Наглядової ради.
5. Трансакції між державою та підприємствами державної форми власності (ДП), а також між окремими ДП, повинні відбуватися в рамках наявних ринкових умов.

B. Вимоги національних кодексів корпоративного врядування повинні виконуватися всіма публічними ДП, а, коли це зумовлено необхідністю, і ДП, чії акції не котируються на біржі.

C. У тих випадках, коли діє вимога до ДП реалізовувати цілі державної політики, адекватна інформація про такі цілі повинна завжди бути доступною всім недержавним акціонерам.

- D.** Якщо ДП задіяні в проектах, що передбачають співпрацю, таких як спільні підприємства та публічно-приватні партнерства (ППП), кожна сторона договору повинна забезпечити дотримання договірних прав і розв’язання спірних питань вчасно та об’єктивно.

V: ВІДНОСИНИ ІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВА

Політика власності держави повинна повністю визнавати відповідальність ДП перед зацікавленими сторонами і передбачати, що ДП звітують стосовно стану їх відносин із зацікавленими сторонами. Будь-які очікування держави щодо відповідальної діяльності ДП мають бути чітко вираженими.

- A.** Органи державної влади, організації-власники та самі ДП повинні визнавати і поважати права зацікавлених сторін, передбачені законодавством або взаємними домовленостями.
- B.** Публічні або великі ДП повинні звітувати про відносини із зацікавленими сторонами, включно, за наявної та відповідної можливості, з такими аспектами, як робоча сила, кредитори, а також громади, на які впливає діяльність ДП.
- C.** Керівні органи ДП повинні розробити засоби внутрішнього контролю, стандарти етичної поведінки та програми чи заходи дотримання законодавчих вимог, реалізовувати їх, виконувати моніторинг виконання заходів, включно із заходами попередження шахрайства і корупції. Такі засоби і заходи мають спиратися на нормативну базу країни, бути узгодженими з міжнародними зобов'язаннями країни і стосуватися як самого ДП, так і підконтрольних йому підприємств.
- D.** У своїй діяльності ДП повинні дотримуватися високих стандартів відповідальної ділової поведінки. Необхідно оприлюднити очікування держави в цій сфері, а також запровадити чіткі механізми реалізації очікувань держави.
- E.** Держпідприємства не повинні ставати механізмами фінансування політичної діяльності. Самі ДП не повинні робити внески у політичні кампанії.

VI: РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЗОРИСТЬ

У своїй діяльності ДП мають дотримуватися високих стандартів прозорості й так само, як і публічні компанії, повинні дотримуватися високих стандартів якості бухгалтерського обліку, розкриття інформації, виконання законодавчих вимог і стандартів аудиту.

A. ДП повинні звітувати відповідну діяльності підприємства матеріальну інформацію фінансового і не фінансового характеру згідно високого рівня якості міжнародно визнаних стандартів розкриття інформації корпорацій, і ця інформація має стосуватися й сфер суттєвого значення для держави як власника, і загалу громади. Сюди підпадає, зокрема, діяльність ДП в інтересах суспільства. З огляду на спроможність підприємства та його розмір, приклади такої інформації охоплюють наступне:

1. Націлена на громадськість чітка заява про цілі підприємства та шлях їх досягнення (для ДП у повній власності держави це включатиме будь-які повноваження, надані організацією-власником);
2. Фінансові та операційні результати діяльності підприємства, включно, у відповідних випадках, зі структурою витрат і фінансування, коли йдеться про цілі державної політики;
3. Структура державного врядування, власності та порядок голосування ДП, включно зі змістом будь-яких кодексів корпоративного врядування або політики, а також процеси реалізації положень цих документів;
4. Рівень винагороди членів Наглядової ради та керівників ДП;
5. Професійні вимоги до членів Наглядової ради, процес відбору кандидатів, включно з реалізацією політики різноманітності складу Наглядової ради, функції членів Наглядової ради в радах інших компаній та чи вважає Наглядова рада своїх членів незалежними;
6. Будь-які матеріальні передбачувані фактори ризику та заходи управління такими ризиками;
7. Будь-яка отримана від держави фінансова підтримка, включно з гарантіями, та дотичні цього зобов'язання ДП, включно із зобов'язаннями за договорами та фінансовими зобов'язаннями, передбаченими участю в публічно-приватних партнерствах (ППП);

8. Будь-які матеріальні трансакції з державою чи іншими пов'язаними сторонами;
 9. Будь-які відповідні питання щодо працівників та інших зацікавлених сторін.
- В.** Річна фінансова звітність ДП повинна стати предметом незалежного зовнішнього аудиту на базі високих стандартів його якості. Специфічні процедури державного контролю не замінюють процедури незалежного зовнішнього аудиту..
- С.** Організація-власник повинна розробити послідовні процедури звітування про діяльність ДП та щорічно публікувати зведений звіт про діяльність ДП. Належна практика передбачає користування засобами Інтернет-комунікації, які сприяють доступу громадськості до інформації.

VII:ОБОВ'ЯЗКИ НАГЛЯДОВИХ РАД ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Для виконання своїх функцій стратегічного скерування та моніторингу діяльності керівників ДП, Наглядові ради ДП повинні мати необхідні повноваження, володіти потрібними компетентностями й бути об'єктивними. Наглядові ради ДП зобов'язані діяти добросовісно і нести відповідальність за свої дії.

- A. Наглядові ради ДП повинні отримати чітко окреслені повноваження та, врешті, нести відповідальність за результативність ДП. Необхідно, щоб законодавством були чітко визначені функції Наглядової ради ДП, бажано у відповідності до корпоративного права. Наглядова рада повинна бути повністю підзвітною власникам, діяти в найкращих інтересах підприємства та справедливо ставитися до всіх акціонерів.
- B. Наглядові ради ДП повинні ефективно виконувати свої функції формування стратегії та виконання нагляду за діяльністю керівників ДП, керуючись широким колом повноважень і встановленими державою цілями. Наглядовим радам має належати повноваження призначати й звільняти Голову виконавчого органу ДП. Вони повинні встановлювати рівень винагороди праці керівного складу ДП з урахуванням довгострокових інтересів підприємства.
- C. Склад Наглядової ради ДП повинен забезпечити досягнення цілей та незалежність судження. Необхідно, щоби всі члени Наглядової ради, включно з будь-якими посадовими особами, отримувати призначення на засадах їх кваліфікації та несли визначену правом еквівалентну відповідальність.
- D. Незалежні члени Наглядової ради ДП, де це застосовно, повинні бути вільними від будь-яких матеріальних інтересів чи відносин з підприємством, його керівниками, іншими великими акціонерами та з організацією-власником, щоб не ставити під загрозу своє незалежне судження.
- E. Необхідно запровадити механізми уникнення конфліктів інтересів, оскільки конфлікти інтересів заважатимуть об'єктивності виконання членами Наглядової ради ДП їх членських обов'язків, а також потрібно обмежити політичне втручання в процеси функціонування Наглядової ради.

- Г.** Голова Наглядової ради повинен/повинна взяти на себе відповідальність за ефективність нарад та, мірою необхідності, за умови координації з іншими членами Наглядової ради, повинен/повинна діяти як контактна особа в комунікації з організацією-власником ДП. Належна практика передбачає, що посаду Голови Наглядової ради відокремлено від посади Голови виконавчого органу ДП.
- Г.** Якщо повноваженнями Наглядової ради передбачено представництво працівників ДП, необхідно розробити механізми, що гарантують ефективне виконання їх представницьких функцій, а також сприяють вдосконаленню навичок роботи, поінформованості й незалежності Наглядової ради.
- Д.** Наглядом радам ДП необхідно розглянути запровадження спеціалізованих комітетів у складі незалежних і компетентних членів на підтримку виконання повноти функцій Наглядової ради, зокрема, за такими напрямками як аудит, управління ризиками та встановлення рівня винагороди. Створення спеціалізованих комітетів має на меті підвищити ефективність нарад, проте не звільняє склад Наглядової ради від відповідальності.
- Е.** Наглядом ради ДП повинні, під наглядом Голови, щорічно виконувати належне структуроване оцінювання результатів та ефективності своєї діяльності.
- Ж.** Держпідприємства повинні розробити ефективні процедури внутрішнього аудиту та запровадити функцію внутрішнього аудиту, чия діяльність підлягатиме моніторингу з боку Наглядової ради та Комітету з питань аудиту чи еквівалентної корпоративної структури. Звіт про діяльність внутрішнього аудиту отримують безпосередньо Наглядова рада, Комітет з питань аудиту чи еквівалентна корпоративна структура.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ І: ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Держава реалізує права власності щодо ДП в інтересах загалу громадськості. Держава повинна ретельно оцінювати та розкривати суть цілей на підтвердження державної форми власності та піддавати ці підходи періодичному аналізу.

Члени суспільства, в якому орган державної влади реалізує функцію власника, є кінцевими власниками держпідприємств (ДП). Цей факт передбачає, що органи з функцією власника ДП мають зобов'язання перед громадськістю, і ці зобов'язання не відрізняються від фідучіарних обов'язків Наглядової ради по відношенню до акціонерів. Виконавці функції власника мають діяти в інтересах суспільства як довірені управителі. Потрібна наявність високого рівня стандартів прозорості та підзвітності, щоб громадськість могла бути впевненою, що держава виконує свої повноваження в найкращих інтересах суспільства.

В країнах-членах ОЕСР обґрунтування запровадження чи підтримання державної форми власності підприємства звичайно включає одне чи більше з наступних положень: (1) надання суспільству товарів чи суспільних послуг там, де державна форма власності вважається більш ефективною або більш надійною, ніж залучення приватних операторів; (2) функціонування природних монополій у випадках неможливості чи неефективності регулювання ринку; а також (3) підтримка більш широких економічних і стратегічних цілей у національних інтересах, таких як утримання певних секторів у сфері державної власності, або допомога значущим для системи компаніям уникнути провалу⁵.

А. Кінцевою метою державної форми власності повинна стати максимізація цінності підприємства для суспільства шляхом ефективного розпорядження ресурсами

Передані ДП функції та підстави державної форми власності є дуже відмінними в різних юрисдикціях. Проте, належна практика передбачає, що органи державної влади розглядають і оприлюднюють, яким саме чином певне підприємство створюватиме додану вартість для членів суспільства, які є

⁵ “State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership”, OECD, 2015.

кінцевими його власниками, шляхом ефективного розпорядження ресурсами. Для прийняття поінформованого рішення про запровадження чи утримання державної форми власності на підприємстві, органи державної влади мають розглянути, чи можливо досягти більш ефективного розпорядження ресурсами на користь суспільства через альтернативні форму власності або структуру оподаткування.

Коли підприємства державної форми власності повинні надавати суспільні послуги, виникає низка питань стосовно ефективності. Суспільство обслуговують найкращим чином, якщо послуги надають в ефективний та прозорий спосіб, а також коли жодне альтернативне використання такого ж обсягу бюджетних коштів не призвело би до покращення послуг. Міркування цього типу повинні спрямовувати вибір розробників політики у бік держпідприємств, як механізму досягнення цілей державної політики. Там, де підприємства державної форми власності залучені до господарської діяльності в умовах конкуренції, вони найкращим чином слугують суспільству на шляху досягнення максимальної цінності ДП в довгостроковій перспективі та генерування відповідного потоку доходу до державного казначейства.

В. Держава повинна сформувати політику власності. Ця політика, між іншим, має визначати загальні засади державної форми власності, функцію держави в структурі управління ДП, яким чином держава реалізовуватиме політику власності, а також відповідні функції та обов'язки державних структур, залучених до реалізації політики власності

Чисельні та суперечливі обґрунтування державної форми власності можуть призвести або до дуже пасивного виконання функцій держави-власника, або навпаки - до надмірного втручання держави у справи чи рішення, які мають залишатися за підприємством та його керівними органами. Щоби чітко позиціонувати себе як власника, державі необхідно визначити підстави державної форми власності та пріоритизувати їх через формування чіткої й ясної політики власності. Цей підхід сприятиме передбачуваності та чіткому розумінню загальних цілей держави-власника держпідприємствами, ринком і загалом громади.

Політика власності в ідеалі повинна отримати формат стислого, ухваленого на високому рівні документа політики, в якому окреслені загальні підстави державної форми власності на підприємстві. Належною практикою може вважатися включення в документ таких цілей політики власності, як створення цінності, надання суспільних послуг, або таких стратегічних цілей, як утримання певних галузей економіки у власності держави. Це роль держави - вирішити, що є обґрунтуванням державної форми власності, але, яким би не

було це рішення, його потрібно чітко повідомити суспільству, а також усім структурам органів державного врядування, що реалізують права власності або іншим чином залучені до реалізації державної політики власності.

Крім цього, політика власності повинна містити більш детальну інформацію про те, яким чином користуються правами власника в структурах державного управління, що охоплюють повноваження організації-власника й головні функції, ролі та обов'язки всіх державних організацій, що реалізують повноваження держави-власника. Також політика повинна надати посилання та синтезувати важливі складові будь-яких документів політики, законів чи підзаконних актів, що стосуються ДП, разом із будь-якими додатковими принципами, якими керуються в реалізації права власності держави. Де це прийнятно, державі потрібно додатково включити інформацію про свої плани і політику щодо приватизації ДП. Важливо досягати високого рівня прозорості, щоб запобігати преференційному ставленню, а відтак – максимізувати надходження.

С. Політика щодо власності повинна бути об'єктом відповідних процедур політичної підзвітності та бути оприлюдненою для загалу громадськості. Держава повинна з певною періодичністю виконувати аналіз своєї політики власності

В процесі формування й оновлення політики держави щодо власності, органи державного врядування повинні відповідно користуватися механізмом консультацій із громадськістю. В країнах існують різні механізми та обсяги громадських слухань; проте, їх практика повинна включати оповіщення та запит на інтелектуальний внесок від загалу громади чи її представників. Потрібно передбачати й широкі консультації з представниками приватного сектору, включно з інвесторами та постачальниками послуг на ринку, а також з представниками профспілок. Ефективне використання публічних консультацій на ранній стадії процесу формування політики може дійово підтримати сприйняття політики держави у сфері власності. учасниками ринку й важливими зацікавленими сторонами Формування політики власності також може супроводжуватися консультаціями з усіма зацікавленими органами державної влади, наприклад, з відповідними законодавчими органами або парламентськими комітетами, з інститутом державного аудиту та відповідними міністерствами й регуляторами.

Політика держави щодо власності має бути доступною загалу громади й поширеною між міністерствами, відомствами, Наглядовими радами ДП, виконавчими органами ДП та в законодавчій гілці влади. Наявність політичної

волі можна додатково підсилити відповідними механізмами підзвітності, такими як звичайне ухвалення законодавчим органом влади.

Держава повинна прагнути досягати послідовності політики власності та уникати занадто частих змін загальних підстав державної форми власності. Однак, основи й цілі можуть мінятися з плином часу, і в такому разі політика власності потребує відповідного оновлення. В залежності від національного контексту, найкращим шляхом зробити це може стати аналіз державної форми власності як складова бюджетного процесу держави, середньострокового фінансового планування або в рамках виборчого циклу.

Д. Держава повинна визначити підстави державної форми власності окремих ДП, і ці підстави повинні підлягати періодичному перегляду. Відповідні органи держави повинні чітко виписати будь-які цілі державної політики, що їх потрібно досягти окремим ДП чи групі ДП, та повинні оприлюднювати такі цілі.

Підстави володіння окремими підприємствами - або, як це буває, категоріями підприємств - можуть бути різними. Наприклад, деколи певні групи підприємств мають державну форму власності через те, що виконують важливі функції в процесі реалізації державної політики; тоді як в інших групах, задіяних, переважним чином, у господарській діяльності, державна форма власності зумовлена стратегією, або ж вони функціонують у секторах, для яких характерні природні монополії. Природні монополії є секторами, де процес найбільш ефективного виробництва має місце в одній компанії. В таких випадках держава може вважати більш рентабельним пряме володіння такими підприємствами на відміну від регулювання монополій у приватній власності. Для уточнення відповідних засад політики, що обґрунтовують державну форму власності цих підприємств, часом корисно відносити ці ДП до окремих категорій і відповідно визначати засади форми власності. Усі задіяні в управлінні держпідприємствами структури повинні усвідомлювати зобов'язання органів державного врядування в рамках цих *Керівних принципів*.

Деколи від ДП очікують виконання спеціальних зобов'язань та обов'язків, зумовлених досягненням соціальних та інших цілей державної політики. В деяких країнах це охоплює регулювання цін, за якими підприємства державної форми власності повинні продавати свою продукцію та послуги. Подібні спеціальні функції й обов'язки потрібно чітко розподілити та мотивувати в законодавчій базі. Вони також можуть бути включені до нормативної бази регулювання ДП. Потрібно, щоби ринок і загал громади отримали чітку інформацію про характер та обсяг цих зобов'язань, а також про їх загальний вплив на ресурсну базу ДП та їх економічні показники.

Країни надають різним органам влади функцію комунікації з ДП щодо їх спеціальних обов'язків. В деяких випадках тільки виконавчі органи отримують це повноваження. В інших – законодавчий орган може через законодавчий процес встановити такі обов'язки. В останньому випадку важливо, щоб працювали відповідні механізми консультацій між законодавчим органом та органами державної влади, відповідальними за виконання функції власника, щоб забезпечити відповідну координацію та уникнути компрометації автономності організації–власника.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ II: ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ЯК ВЛАСНИКА

Держава повинна діяти як поінформований активний власник, забезпечувати управління ДП у прозорий та відповідальний спосіб, на високому рівні професіоналізму та результативності.

При виконанні своїх функцій власника, держава повинна дотримуватися стандартів управління в приватному та державному секторах, а саме *Принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування*, які є застосовними і для ДП. Крім цього, існують специфічні аспекти управління ДП, що заслуговують на окрему увагу, або потребують документування в більш деталізований спосіб з метою скерувати членів Наглядової ради ДП, керівників ДП та організацію-власника на ефективне виконання їх відповідних функцій.

А. Органи державної влади повинні спростити і стандартизувати організаційно-правові форми діяльності ДП. Необхідно, щоб практика діяльності ДП відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам

Організаційно-правова форма ДП може відрізнятися від форми інших компаній. Вона може відображати конкретні цілі чи суспільні фактори, а також спеціальний захист, наданий певним зацікавленим сторонам. Це зокрема стосується працівників, чия винагорода праці може бути закріплена регуляторними органами чи в регуляторних актах, та кого стосуються пільги спеціальних пенсійних прав і захисту проти скорочення штату, подібних до пільг державних службовців. У багатьох випадках, специфічна організаційно-правова форма великою мірою захищає ДП й від процедур визнання неплатоспроможності чи банкрутства.

Коли це відбувається, низку інших складових *Керівних принципів* часто не реалізують як потрібно. Наприклад, тоді ДП можуть відрізнятися від приватних компаній з обмеженою відповідальністю наступним чином: (i) відповідні статус і повноваження Наглядової ради, керівників ДП і міністерств; (ii) склад і структура Наглядових рад ДП; (iii) міра, якою вони забезпечують права консультацій та прийняття рішень певним зацікавленим сторонам, зокрема, працівникам; (iv) вимоги до розкриття інформації; а також (v) міра, якою вони підлягають процедурам визнання неплатоспроможності чи банкрутства. Організаційно-правова форма ДП також часто включає жорстке визначення його сфери діяльності, що перешкоджає диверсифікації або розширенню діяльності в нових секторах та/чи за кордоном. Ці обмеження мають на меті не допустити зловживання державними коштами, гальмувати занадто амбітні стратегії розвитку або не дати ДП можливість експортувати

особливо важливі для держави технології. Треба з обережністю ставитися до встановлення цих правових обмежень, щоб вони не стримували необхідну автономію Наглядової ради у виконанні її обов'язків.

В процесі стандартизації організаційно-правової форми ДП, органи державного врядування повинні якомога більше ґрунтувати свою позицію на корпоративному праві, яке рівною мірою є застосовним і до приватних компаній, а також повинні уникати створення специфічної організаційно-правової форми чи надання ДП привілейованого статусу або спеціального захисту, коли це не є абсолютно необхідним для досягнення підприємством встановлених цілей державної політики. Стандартизація організаційно-правової форми ДП вдосконалює прозорість і сприяє виконанню нагляду шляхом встановлення показників. Стандартизація має особливо націлюватися на ДП, що залучені до господарської діяльності. Її метою повинно стати надання державі-власнику тих самих засобів та інструментів, що звичайно доступні приватним власникам. Таким чином, стандартизація перш за все стосується функції та статусу керівних органів підприємства та зобов'язань щодо прозорості й розкриття інформації.

В. Держава повинна дозволити ДП бути повністю автономними в їх операційній діяльності на досягнення визначених цілей та має утримуватися від втручання в управління ДП. В якості акціонера, державі необхідно уникати зміни цілей ДП у непрозорий спосіб.

Головними засобами активного й поінформованого виконання державою функції власника стають чітка і послідовна політика власності, формування широкого кола повноважень і цілей для ДП, структурований процес призначення членів Наглядової ради та ефективне користування встановленими правами власності. Широке коло повноважень і цілей держави для ДП необхідно переглядати тільки у випадках кардинальної зміни місії. Тоді як часом виникає необхідність проаналізувати і потім модифікувати цілі ДП, державі варто утримуватися від занадто частих змін, а також потрібно забезпечувати прозорість цих процедур.

Це не передбачає, що держава не повинна діяти як активний власник. Це означає, що повноваження організації-власника скеровувати діяльність ДП чи його Наглядової ради має обмежуватися стратегічними питаннями й цілями державної політики. Держава не повинна долучатися до прийняття оперативних рішень, наприклад, спрямовувати рішення ДП щодо найму персоналу. Держава повинна оприлюднювати і конкретно розкривати інформацію, на яких саме напрямках і щодо яких типів рішень організація-власник є компетентною надавати інструкції.

С. Держава повинна дозволити Наглядовим радам ДП виконувати їх функції та повинна поважати їх незалежність.

В процесі висування кандидатур і вибору членів Наглядової ради, організація-власник повинна фокусувати увагу на необхідності професійного й незалежного виконання Наглядовими радами ДП їх функцій. Важливо, щоб окремі члени Наглядової ради при виконанні своїх обов'язків не діяли як представники різних зацікавлених сторін. Незалежність вимагає, щоб усі члени Наглядової ради виконували свої обов'язки неупереджено по відношенню до акціонерів.

Коли держава є контролюючим власником, вона знаходиться у винятковій позиції висування кандидатів і вибору членів Наглядової ради без згоди інших акціонерів. З цим законним правом поєднується висока міра відповідальності за визначення, висування кандидатів та вибір членів Наглядової ради. В цьому процесі, з метою звести до мінімуму можливі конфлікти інтересів, організація-власник повинна уникати вибору занадто великої кількості кандидатур зі сфери державного управління. Це особливо стосується ДП, які задіяні в господарській діяльності, де обмеження членства у Наглядовій раді представників організації-власника чи інших державних посадових осіб може підвищити професіоналізм, допомогти попередити зайве втручання держави в управління ДП та може сприяти обмеженню відповідальності держави щодо рішень Наглядових рад ДП.

Співробітників організації-власника чи професіоналів з інших структур державного управління потрібно відбирати до Наглядових рад ДП, якщо вони відповідають вимогам рівня компетентності для всіх членів Наглядових рад, та якщо вони не діють як провідники політичного впливу, що сягає поза функції власника. Вони повинні отримати ті ж самі обов'язки й відповідальність, як й інші члени Наглядової ради та повинні діяти в інтересах ДП і всіх його акціонерів. Необхідно ретельно оцінювати умови дискваліфікації й ситуації конфлікту інтересів та надавати скерування, яким чином працювати з цими питаннями та вирішувати проблеми. Згадані вище професіонали не повинні бути занадто залученими в реальних чи так сприйнятих конфліктах інтересів. Зокрема, це передбачає, що вони не повинні а ні брати участь в прийнятті регуляторних рішень, що стосуються їх ДП, а ні мати конкретні зобов'язання чи обмеження, що можуть завадити їм діяти в інтересах підприємства. В більш загальному сенсі, всі потенційні конфлікти інтересів, що стосуються будь-якого з членів Наглядової ради, потрібно повідомити Наглядовій раді, яка потім повинна розкрити цю інформацію разом із повідомленням, як цю ситуацію розв'язали.

Важливо уточнити відповідні персональну відповідальність і відповідальність перед державою публічних посадових осіб-членів Наглядових рад ДП. Ці державні посадові особи повинні розкривати інформацію щодо їх прав власності в ДП і дотримуватися відповідних правил для дій з використанням конфіденційної інформації. Організація- власник повинна розробити принципи чи кодекси етичної поведінки для членів з організації-власника та для інших державних посадових осіб-членів Наглядових рад ДП. В цих принципах чи кодексах етичної поведінки потрібно зазначити, як поводитися з інформацією, переданою державі вище згаданими членами Наглядової ради. Скерування стосовно ширшого спектру цілей політики наобхідно спрямувати через організацію- власника та представити як цілі підприємства, а не нав'язувати безпосередньо через участь в Наглядовій раді.

D. Реалізація прав власника потребує чіткого визначення в системі державного врядування. Необхідно сконцентрувати користування правами власника в єдиному власнику, що формує юридичну особу, або, якщо це неможливо, функції власника повинен виконувати координаційний орган. Організація-власник повинна бути спроможною і володіти компетентностями для ефективного виконання своїх обов'язків.

Для виконання функції власника в рамках державного управління, дуже важливо чітко визначити, чи ця функція належатиме центральному міністерству, - Міністерству фінансів або Міністерству економіки, - окремій адміністративній структурі, або буде в галузевому міністерстві.

Щоб досягти чіткого визначення функції власника, її можна централізувати в єдиному відомстві, або незалежному, або підпорядкованому одному Міністру. Цей підхід сприяє чіткому визначенню політики власності та її орієнтації, а також підтримує більш послідовну реалізацію політики. Централізація функції власника також дозволяє підсилити й зібрати разом відповідні компетентності через організацію “пулу” експертів з важливих питань, таких як фінансова звітність чи формування Наглядової ради. На цьому шляху централізація може стати головною силою формування зведеної звітності про державну власність. Врешті, централізація – це також ефективний спосіб чітко розмежувати виконання функції власника та іншу потенційно конфліктуючу діяльність держави, зокрема, регулювання ринку та промислову політику, про що буде мова далі у Керівних принципах III.A.

Організація-власник повинна володіти необхідною спроможністю та компетентностями для ефективного виконання своїх обов'язків, а її діяльність потрібно ґрунтувати на формалізованих правових нормах і процедурах,

співставних з нормами і процедурами, що їх застосовують до компаній, відносно яких організація з функціями власника реалізує права державної власності.

Якщо функцію держави-власника не централізовано, мінімальна вимога – створити сильну координаційну структуру із залученням різних державних відомств. Цей підхід допоможе забезпечити, що кожне підприємство державної форми власності отримає чіткі повноваження та узгоджені стратегічне скерування або вимоги до звітності. Координаційна структура зможе гармонізувати й координувати діяльність і політику різних структур з функціями власника в різних міністерствах і сприяти тому, що рішення у сфері власності підприємства приймаються на загальнодержавному рівні. Координаційна структура також повинна відповідати за формування загальної політики власності, розробляти конкретні принципи та узагальнювати практику різних міністерств. Створення координаційної структури також може сприяти централізації певних важливих функцій з метою використати конкретний досвід і забезпечити незалежність від окремих галузевих міністерств. Наприклад, може бути корисним, щоб координаційна структура перебрала на себе функцію висування кандидатур членів Наглядової ради.

Е. Організація-власник повинна бути підзвітною відповідним представницьким органам, а також повинна мати чітко визначені відносини з відповідними державними органами, включно із найвищою інстанцією державного аудиту.

Чіткого визначення потребують відносини організації-власника, з іншими органами державного врядування. Багато органів державної влади, міністерств чи відомств можуть мати різні функції по відношенню до тих самих ДП. Щоб підвищити довіру суспільства стосовно підходу держави до виконання функцій власника ДП, важливо чітко визначити ці різні функції та пояснити їх громадськості. Наприклад, організація-власник повинна постійно співпрацювати та утримувати діалог з вищою інстанцією державного аудиту, яка відповідає за виконання аудиту на підприємствах державної форми власності. Організація-власник ДП повинна надавати підтримку роботі установи державного аудиту та реалізовувати відповідні заходи для реагування на висновки аудиту.

Організація-власник, повинна нести чітко визначену відповідальність за спосіб реалізації функції державної власності. Необхідно, щоб вона була підзвітною, прямо чи опосередковано, органам, що представляють інтереси загалу громади, наприклад, законодавчому органу. Необхідно чітко визначити цю підзвітність законодавчому органу, так само, як і підзвітність самих ДП,

яка не має бути розосередженою через існування проміжних відносин підзвітності.

Підзвітність повинна виходити за межі забезпечення того, що реалізація права власності не втручається в прерогативу законодавчого органу, коли йдеться про бюджетну політику. Організація- власник повинна звітувати про результати своєї діяльності з реалізації права власності держави та досягнення цілей держави в цій сфері. Організація-власник повинна надавати громадськості та її представникам підкріплену цифрами достовірну інформацію щодо способу управління ДП в інтересах їх власників. Коли відбуваються слухання в законодавчому органі, питання конфіденційності потрібно вирішувати в рамках конкретних процедур, таких як конфіденційні чи закриті засідання. В той час, коли це взагалі сприймається як корисна процедура, формат, частота і зміст цього діалогу може відрізнятись відповідно до конституційного права й різних законодавчих традицій та функцій.

Вимоги до підзвітності не повинні неналежним чином обмежувати автономію організації-власника у виконанні її обов'язків. Наприклад, має бути незначна кількість випадків, коли організація-власник потребує отримати від законодавчого органу ухвалу *ex ante* (попередньо), і ці випадки повинні стосуватися значних змін у загальній політиці держави щодо власності, значних змін розміру державного сектору та значних трансакцій (інвестицій або виведення капіталу). Більш загально, організація-власник, повинна досягти певного ступеня гнучкості по відношенню до відповідального міністерства, де це застосовно, з точки зору своєї організації та прийняття рішень щодо процедур і процесів. Організація-власник могла би мати й переваги певної міри бюджетної автономії, і це дозволило би на гнучкість у залученні, винагородженні та збереженні в організації необхідних експертів, наприклад, шляхом укладання трудових договорів з фіксованим строком, або залучення експертизи з приватного сектору.

Е. Держава повинна діяти як поінформований та активний власник, реалізовувати свої права власності відповідно до організаційно-правової форми кожного підприємства.

З метою уникнути або неприйняттого політичного втручання, або нестачі нагляду через пасивне ставлення держави-власника, що має наслідком незадовільні результати діяльності ДП, важливо, щоб організація-власник сфокусовала увагу на ефективній реалізації прав власності. Держава як власник повинна завжди поводитися як будь-який важливий акціонер, коли знаходиться в позиції, що дозволяє значний вплив на підприємство, а також бути поінформованим і активним акціонером у позиції міноритарія. Державі

наобхідно реалізовувати права для захисту об'єкта своєї власності та для оптимізації його цінності.

До базових прав акціонера належать наступні: (i) брати участь у зборах акціонерів та голосувати на них; (ii) отримувати, вчасно й регулярно, в достатньому обсязі, відповідну інформацію про корпорацію; (iii) вибирати та звільняти членів Наглядової ради; (iv) ухвалювати непередбачені трансакції; а також (v) голосувати за розподілення дивідендів і за припинення діяльності підприємства. Організація-власник повинна користуватися цими правами повною мірою та виважено, і це повинно забезпечити необхідний вплив на підприємства державної форми власності без втручання в щоденне управління цими підприємствами. Ефективність управління ДП, довіра до керівництва ДП та до нагляду за діяльністю ДП з боку держави великою мірою залежатиме від здатності організації-власника поінформовано користуватися своїми правами акціонера та ефективно виконувати функції держави-власника.

Організація-власник потребує володіння унікальними компетентностями, а також в її складі мають працювати професіонали з навичками у сфері права, фінансів, економіки та управління, з досвідом виконання фідучіарних обов'язків. Необхідно, щоб ці професіонали також чітко розуміли свої функції й обов'язки по відношенню до ДП у якості державних службовців. Крім цього, організація-власник потребує в своєму складі компетентностей стосовно конкретних обов'язків, які деякі ДП під її наглядом мусять виконувати в процесі надання публічних послуг. Для кращої реалізації прав держави-власника, організації-власнику потрібна можливість доступу до зовнішніх дорадчих послуг та спроможність виконувати певні функції власника через залучення на договірних засадах експертів поза межами організації. Наприклад, організація-власник може користуватися послугами спеціалістів для виконання оцінювання, для активного моніторингу, або голосування за довіреністю від свого імені, де це необхідно та прийнятно. Використання короткострокових контрактів і залучення зовнішньої експертизи може бути корисним за таких обставин.

До головних функцій держави-власника належать такі:

1. Мати представництво на загальних зборах акціонерів та ефективно користуватися правом голосу;

Як власник, держава повинна виконувати фідучіарні обов'язки шляхом реалізації свого права голосу, або, принаймні, пояснити чому не використовує це право. Державі потрібно не опинитися в ситуації, коли вона не відреагувала на пропозиції, запропоновані до розгляду на загальних зборах акціонерів ДП.

Важливо запровадити відповідні процедури представництва держави на загальних зборах акціонерів. Цього досягають шляхом чіткого визначення організації, що виконує функції держави-власника, як представника акцій держави.

Для того, щоб держава могла висловлювати свою точку зору з питань, поданих на ухвалення загальними зборами акціонерів, додатково потрібно, щоб організація-власник організувала свою роботу для представлення поінформованої позиції з цих питань та довела її до відома Наглядових ради ДП в рамках загальних зборів акціонерів.

2. Запровадити добре структурований, прозорий процес висунування кандидатур членів Наглядової ради, на засадах їх заслуг, на підприємствах з повною чи мажоритарною формою державної власності, брати активну участь в процесі призначення складу Наглядових рад всіх ДП і дбати про різноманітність представництва в Наглядових радах;

Організація-власник повинна забезпечити наявність на підприємствах державної форми власності ефективних, належно функціонуючих професійних Наглядових рад, у складі яких представлено необхідне сполучення компетентностей, потрібне для виконання їх обов'язків. Це потребуватиме запровадження структурованого процесу висунування кандидатур та активної участі в цьому процесі. Йому сприятиме надання організації-власнику повної відповідальності за організацію залучення держави до висунування кандидатур.

Висунування кандидатур членів Наглядових рад на підприємствах державної форми власності повинно відбуватися прозоро, чітко структуровано й опиратися на оцінку широкого спектру потрібних навичок, компетентностей і досвіду. Вимоги до компетентності й досвіду повинні спиратися на оцінювання діючої Наглядової ради та потреб, що витікають з довгострокової стратегії підприємства. Необхідно, щоб такі оцінки також враховували роль, яку відіграє представництво працівників підприємства в Наглядовій раді, коли це вимагає законодавство, або згідно взаємних домовленостей. Коли висунування кандидатур відбувається згідно чітких вимог до компетентностей та на результатах оцінювання, збільшується вірогідність формування більш професійних, відповідальних Наглядових рад, орієнтованих на виконання своєї роботи.

Наглядові ради на підприємствах державної форми власності також повинні бути здатними формувати рекомендації для організації-власника стосовно ухвалених характеристик, вимог до навичок й оцінок кандидатів на членство у Наглядових радах. Може стати корисним створення комітетів з

призначень, що допоможе сфокусувати зусилля на пошуку належних кандидатів і далі структурувати процес висування кандидатур. В деяких країнах належною практикою вважається створення спеціалізованої комісії або “громадської ради” для виконання нагляду за висуванням кандидатур членів Наглядових рад ДП. Навіть коли такі комісії або “громадські ради” матимуть тільки повноваження рекомендувати, вони спроможні справляти сильний вплив на підвищення рівня незалежності та професіоналізму Наглядових рад ДП. Потрібно, щоби запропоновані кандидатури були оприлюднені заздалегідь, до загальних зборів акціонерів, і щоб оприлюднення супроводжувала відповідна інформацією щодо професійних навичок і досвіду кожного з кандидатів.

Також для організації-власника може бути корисним ведення бази даних кваліфікованих кандидатів, створеної за результатами відкритого конкурентного процесу. Ще один спосіб підвищення якості процесу пошуку кандидатів – це користування послугами професійних агенцій підбору персоналу або міжнародна реклама. Ці практики можуть сприяти розширенню сукупності кваліфікованих кандидатів на членство у Наглядових радах, особливо в частині залучення експертизи приватного сектору та міжнародного досвіду. Цей процес може позитивно вплинути на підвищення розмаїття в Наглядових радах, включно з гендерним аспектом.

Організації-власнику необхідно взяти до уваги *Рекомендацію ОЕСР щодо гендерної рівності в сферах освіти, зайнятості та підприємництва*. В цьому документі юрисдикціям рекомендовано надавати підтримку таким заходам, як добровільне запровадження гендерних показників, вимог до розкриття інформації та приватних ініціатив, націлених на вдосконалення гендерного представництва в Наглядових радах й у вищій ланці керівників публічних компаній, а також розглядати витрати й вигоди інших підходів, на кшталт квотування складу Наглядових рад. Рекомендації щодо гендерної рівності в державному секторі стосуються й ситуацій, коли підприємства державної форми власності надають публічні послуги. Згідно цих рекомендацій, відповідальні органи повинні реалізовувати заходи з включенням механізмів вдосконалення гендерного балансу на керівних посадах в державному секторі, такі як розкриття інформації про вимоги, встановлення цільових показників чи квот для жінок на вищих керівних посадах.

3. Встановлювати сферу відповідальності та практикувати моніторинг виконання вимог і досягнення цілей ДП, включно з фінансовими показниками, цілями капіталізації та прийнятними рівнями ризику;

У якості активного власника держава повинна, як вже зазначено вище, визначити і оприлюднити широку сферу повноважень і цілей підприємств у повній власності держави. У випадках, коли держава не є єдиним власником підприємства державної форми власності, вона, звичайно, не може формалізувати повноваження ДП на досягнення конкретних цілей, але повинна, принаймні, оприлюднити свої очікування значущого акціонера через стандартні канали.

Сферу повноважень ДП стисло викладають у документах, що коротко окреслюють високого рівня довгострокові цілі ДП, узгоджені із засадами державної форми власності на підприємствах. Спектр повноважень звичайно охоплює переважну діяльність ДП і дає певне визначення головних господарських цілей та, де це дотично, цілей державної політики. Наприклад, держава може наступним чином визначити сферу повноважень поштової служби: “Налагодити функціонування національної поштової служби на засадах самоокупності та утримувати доступні ціни на комплекс послуг для задоволення потреб населення країни”. Чітке визначення сфери повноважень підтримує на відповідному рівні підзвітність підприємства та може допомогти обмежити непередбачені зміни в діяльності ДП, подібно покладеним державою разових непередбачених зобов’язань, а це може загрожувати комерційній життєздатності ДП. Повноваження ДП також встановлюють рамки визначення і подальшого моніторингу досягнення ДП їх середньострокових цілей і показників.

На додаток до визначення широкого кола повноважень ДП, організація-власник повинна оприлюднити більш конкретні фінансові, операційні та нефінансові показники результативності ДП, а також регулярно виконувати моніторинг їх досягнення. Це допоможе уникати ситуацій, коли ДП користуються занадто великою автономією при встановленні своїх цілей, або при визначенні характеру й розміру своїх зобов’язань у сфері публічних послуг. Такі цілі можуть охоплювати: уникнення викривлення ринку та прагнення прибутковості, виражені у форматі таких конкретних показників, як окупність; політику щодо дивідендів та принципи оцінки відповідності структури капіталу. Встановлення цілей може включати компроміси, наприклад, між вартістю акціонерного капіталу, довгостроковою інвестиційною спроможністю, зобов’язаннями у сфері публічних послуг і навіть гарантією зайнятості. Таким чином, держава має йти далі, ніж визначити свої головні цілі власника; державі також необхідно визначити свої пріоритети та конкретизувати, як вона справлятиметься з притаманними компромісами. На цьому шляху, держава повинна уникати втручання в операційну діяльність підприємства і поважати незалежність його Наглядової ради.

4. Запровадити системи звітності, що дозволяють організації-власнику виконувати регулярний моніторинг, аудит та відслідковувати показники діяльності ДП, а також виконувати наглядову функцію і моніторинг дотримання відповідних стандартів корпоративного врядування;

Для того, щоб організація-власник приймала поінформовані рішення стосовно важливих справ корпорації, необхідно забезпечити вчасне отримання нею усієї необхідної відповідної інформації. Також організація-власник повинна запровадити на постійній основі механізми моніторингу діяльності й результативності ДП. Організація-власник повинна забезпечити відповідні зовнішні системи звітування на всіх підприємствах державної форми власності. Необхідно, щоб ці системи звітування надавали організації-власнику правдиву картину результатів діяльності ДП або їх фінансового стану, що уможливить вчасне реагування та вибірковість втручання організації-власника.

Організація-власник повинна розробити відповідні засоби та вибрати методики оцінювання моніторингу результативності ДП відповідно встановлених їм цілей. В цьому відношенні може бути корисним розроблення систематичного еталонного оцінювання результативності ДП у порівнянні зі суб'єктами приватного і публічного секторів, як в країні, так і за кордоном. Для держпідприємств без гідного для порівняння підприємства, з діяльністю якого можна порівнювати загальний результат їх роботи, порівняння можна виконати з певними складовими їх діяльності та результативності. Потрібно, щоб це еталонне оцінювання охопило продуктивність праці та ефективне використання робочої сили, активів і капіталу. Еталонне оцінювання є особливо важливим для підприємств державної форми власності, які працюють в секторах, де вони не мають конкурентів. Цей підхід дозволяє ДП, а також організації-власнику і загалу громади краще оцінювати результати діяльності ДП й осмислювати їх розвиток.

Ефективному моніторингу результативності ДП може сприяти наявність відповідних бухгалтерських та аудиторських компетентностей в організації, яка виконує функції держави-власника, для відповідної комунікації з партнерами, як із фінансовою службою ДП, з їх підрозділом внутрішнього аудиту, так і зі спеціальними контрольними органами держави. Для виявлення і попередження порушень закону, організація-власник також повинна зажадати, щоб Наглядові ради ДП запроваджували адекватні механізми внутрішнього контролю, заходи на виконання вимог законодавства та кодексів етичної поведінки.

5. Розробити для ДП політику розкриття інформації, в якій визначено, яка саме інформація має розкриватися для громадськості, прийнятні для розкриття інформації канали, а також механізми контролю якості інформації;

З метою забезпечити відповідну підзвітність ДП своїм акціонерам, органи яким звітують, широкий загал громади і держава як власник повинні сформувати і оприлюднити узгоджену політику для держпідприємств щодо прозорості та розкриття інформації. В політиці щодо розкриття інформації необхідно зробити наголос на тому, що ДП повинні звітувати матеріальну інформацію. Формування політики щодо розкриття інформації повинно базуватися на ширшому аналізі застосовних до ДП чинних законодавчих і регуляторних вимог, а також на визначенні будь-яких розбіжностей між вимогами й практикою діяльності у порівнянні з належною практикою і національними вимогами до цінних паперів, що котируються на біржі. Спираючись на результати такого аналізу, держава може розглянути низку заходів, націлених на вдосконалення існуючої системи прозорості та розкриття інформації, а саме, пропонувати зміни до законодавчої бази і системи регулювання, або розробити конкретні скерування, принципи чи положення для вдосконалення практики на рівні підприємства. В цьому процесі мають місце і структуровані консультатії з Наглядовими радами й виконавчими органами ДП, а також з регуляторами, законодавчою гілкою влади та іншими відповідними зацікавленими сторонами.

Організація-власник повинна широко й ефективно оприлюднити рамкову політику для підприємств державної форми власності щодо прозорості й розкриття інформації, а також стимулювати її реалізацію та забезпечувати якість інформації на рівні підприємства. Приклади цих механізмів: розроблення методичних посібників і тренінги для ДП; спеціальні ініціативи, наприклад, нагороди за результативність, якими відзначають окремі ДП за високу якість їх практики розкриття інформації; а також механізми оцінювання, вимірювання й звітування про виконання держпідприємствами вимог до розкриття інформації.

6. У відповідних випадках, коли це дозволено у правовому полі й на рівні державної власності, підтримувати постійний діалог із зовнішніми аудиторами та спеціальними органами державного контролю;

Національне законодавство відрізняється в питаннях комунікації із зовнішніми аудиторами. В певних юрисдикціях це є прерогативою Наглядової ради. В інших, за умови повної форми державної власності, організація-власник виступає єдиним представником держави на щорічних зборах

акціонерів, а також виконує обов'язок комунікації із зовнішніми аудиторами. У цьому випадку, організація-власник потребуватиме необхідної спроможності для виконання такого завдання, що передбачає деталізовані знання у сфері аналізу фінансової звітності. В залежності від законодавства, організація-власник може отримати від щорічних зборів акціонерів повноваження висувати кандидатів і навіть призначати зовнішніх аудиторів. Коли йдеться про повну форму державної власності, організація-власник повинна постійно підтримувати діалог із зовнішніми аудиторами, а також із спеціальними державними контролюючими органами, якщо такі органи існують в країні. Цей постійний діалог може отримати формат регулярного обміну інформацією, засідань, чи обговорень конкретних проблем, що повстали. Зовнішні аудитори надають організації-власнику сторонній, незалежний і кваліфікований висновок про діяльність і фінансовий стан ДП. Проте, постійний діалог організації-власника із зовнішніми аудиторами й державними контролюючими органами не повинен відбуватися за рахунок відповідальності Наглядової ради ДП.

Коли йдеться про публічне держпідприємство, або ДП не знаходиться у повній власності держави, організація-власник повинна поважати права акціонерів-міноритаріїв і справедливо ставитися до них. Діалог із зовнішніми аудиторами повинен надати організації, яка виконує функції держави-власника, будь-яку інформацію обмеженого доступу та має відбуватися в рамках регулювання конфіденційної інформації та інформації обмеженого доступу.

7. Запровадити чітко визначену політику винагородження праці управлінського складу ДП, яка стимулюватиме реалізацію довго- і середньострокових інтересів підприємства, а також сприятиме залученню та мотивації кваліфікованих фахівців.

Існують вагомі доводи на користь відповідності винагороди праці членів Наглядових рад ДП практиці приватного сектору. Для підприємств державної форми власності, що мають переважно цілі господарського характеру та працюють в конкурентному середовищі, необхідно, щоб рівні винагороди праці членів Наглядових рад відображали наявні ринкові умови з метою залучати й утримувати на посаді кваліфікованих членів Наглядової ради. Однак, потрібно приділяти увагу ефективному управлінню будь-якими потенційними небажаними реакціями у бік ДП та організації-власника через негативне сприйняття громадськістю занадто високих рівнів винагороди членів Наглядових рад. Ця ситуація може створити проблему залучення кращих талантів до роботи в Наглядових радах, оскільки інші фактори, такі як

репутаційні вигоди, престиж і доступ до мережі контактів часом вважають незначними аспектами винагороди членів Наглядових рад.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ ІІІ: ПІДПРИЄМСТВА ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В РИНКОВИХ УМОВАХ

Відповідно до обґрунтування державної власності, нормативно-правова база стосовно ДП повинна забезпечувати рівні умови та чесну конкуренцію в умовах ринку при здійсненні господарської діяльності підприємствами державної форми власності.

Коли ДП залучені до господарської діяльності, загально прийнятна позиція є такою: ця діяльність повинна здійснюватися без будь-яких невинуватених переваг чи перешкод відносно інших ДП чи приватних підприємств. Такий консенсус є набагато меншим стосовно того, як саме отримати рівні умови на практиці, зокрема, у тих випадках, коли ДП поєднує господарську діяльність з нетривіальними цілями державної політики. На додаток до конкретних проблем забезпечення рівних фінансового, правового, регуляторного та податкового режимів, виникають здебільше загальні питання, включно з визначенням вартості надання публічних послуг, а також, де можливо, з відокремленням господарської діяльності від цілей державної політики. Публікація ОЕСР (2012) *Конкурентний нейтралітет: підтримка рівних умов для публічної та приватної ділової активності*, в якій наведені найкращі приклади практики в країнах-членах ОЕСР, має слугувати джерелом натхнення для регуляторних органів і розробників політики.

А. Повинен бути чіткий розподіл між функцією державної власності та іншими державними функціями, які можуть мати вплив на умови діяльності держпідприємств, зокрема у сфері регулювання ринку.

Коли держава відіграє подвійну роль регулятора ринку та власника ДП з господарською діяльністю, (наприклад, в нещодавно дерегульованих і нерідко частково приватизованих галузях мережних технологій), держава водночас стає і головним учасником ринку, і арбітром. Це може створити конфлікти інтересів не на користь а ні підприємствам, а ні державі, а ні суспільству. Повне адміністративне і правове розмежування обов'язків власника і регулювання ринку є засадничою передумовою створення рівних умов для ДП і приватних компаній, а також є передумовою уникнення викривленої конкуренції. Це розмежування підтримує й публікація ОЕСР *Принципи реформи регулювання*.

Ще один важливий момент: підприємствами державної форми власності користуються як механізмами реалізації певних цілей державної політики,

таких як здійснення промислової політики. У цих випадках, відсутність розмежування функції власника і функції формування політики створює проблеми через низку причин, на які вказано у *Керівних принципах*. Наслідками такої ситуації з легкістю стають плутанина цілей та конфлікти інтересів між гілками влади. Розмежування промислової політики і функції власника не повинно ставати на заваді необхідності координувати дії відповідних органів і вдосконалюватиме визначення держави як власника, а також сприятиме прозорості при визначенні цілей та в процесі моніторингу результативності.

Щоб запобігти виникненню конфліктів інтересів, також необхідно чітко відокремлювати функцію власності від діяльності будь яких структур в державному управлінні, які можуть бути клієнтами чи основними постачальниками ДП. Потрібно усувати правові та не-правові бар'єри справедливої закупівлі. У застосуванні ефективного розмежування різноманітних функцій держави стосовно ДП, необхідно вважати як на реальні конфлікти інтересів, так і на сприйняття ситуації як конфлікт інтересів.

В. Акціонери та інші зацікавлені сторони, включно з кредиторами та конкурентами, повинні мати доступ до ефективного правового захисту у формі неупередженого судового чи арбітражного процесів, якщо вони вважають, що їх права були порушені.

І держпідприємства, і держава, як акціонер, не повинні бути захищені від проблем із судочинством у випадках звинувачення їх у порушенні законодавства чи нехтуванні договірними зобов'язаннями. Зацікавлені сторони повинні отримати право подавати позови через суд та/або арбітраж і до ДП, і до держави, як власника підприємства. У таких випадках судова система повинна чесно і справедливо ставитися до розв'язання проблем. Зацікавлені сторони повинні користуватися цим правом без страху щодо ворожого реагування державних органів з функціями власника того ДП, яке стає стороною спору.

С. Коли ДП поєднують господарську діяльність з досягненням цілей державної політики, вони зобов'язані підтримувати високі стандарти прозорості та розкриття інформації про структуру своїх видатків і доходів, з їх віднесенням на основні напрями діяльності.

Якщо ДП поєднують господарську діяльність з досягненням цілей державної політики, структурне розмежування цих типів діяльності, якщо це можливо й ефективно, може сприяти процесу визначення, розрахунку вартості та фінансування реалізації цілей державної політики. Структурне

розмежування передбачає роз'єднання раніш інтегрованої діяльності на господарську діяльність та на виконання завдань державної політики. Рівні розмежування можуть бути різними - бухгалтерський облік, функції, корпоративна структура. Однак, потрібно визнати, що залежно від індивідуальних виробничих факторів ДП, включно з технологією, засобами виробництва і людськими ресурсами, розмежування діяльності не завжди є можливим, а у тих випадках, коли можливе, деколи не є економічно ефективним.

Господарська діяльність структур, що залишаються інтегрованими з іншими складовими державного сектору, зазвичай спільно користуються активами, співфінансують витрати й фінансові зобов'язання. Таким чином, забезпечення рівних умов вимагає, по-перше, високого рівня прозорості та розкриття інформації стосовно структури видатків. Цей момент набуває ще більшої ваги, коли цілі державної політики, що їх реалізує ДП, підлягають наданню субсидій державою чи іншому пільговому режиму. По-друге, необхідно здійснити розділення видатків і активів між рахунками господарської діяльності та рахунками, з яких фінансується досягнення цілей державної політики. Ці зусилля стали об'єктом міжнародної нормотворчості. Розмежування діяльності на господарську діяльність та на виконання завдань державної політики також допомагає уникати перехресних субсидій між двома типами діяльності, що викривлює ринок.

D. Необхідно, щоби видатки на цілі державної політики фінансувала держава, і ця інформація повинна бути відкритою.

Для того, щоби підтримувати рівні умови конкуренції з приватним сектором, ДП повинні отримувати адекватну компенсацію за досягнення цілей державної політики, за умови необхідних заходів запобігання як надмірної, так і недостатньої компенсації. З одного боку, якщо ДП отримують надмірну винагороду за реалізацію заходів державної політики, це може стати реальною субсидією їх діяльності в умовах конкуренції, а відтак викривити рівні умови з конкурентами з приватного сектору. З іншого боку, недостатня компенсація за реалізацію заходів державної політики може загрожувати життєздатності підприємства.

Таким чином, дуже важливо, щоби будь-які видатки, пов'язані із досягненням цілей державної політики, були чітко визначені, оприлюднені та відповідно компенсовані державою на засадах конкретних правових положень та/або через договірні механізми, такі як контракти на управління чи обслуговування. Також потрібно розкривати інформацію про відповідні механізми фінансування. Компенсацію необхідно структуриувати таким чином,

щоб уникнути викривлення ринку. Це особливо стосується випадків, коли підприємства, про які мова, реалізують цілі державної політики на додаток до ведення господарської діяльності. Якщо підприємства державної форми власності є прибутковими, компенсація може отримати форму заздалегідь визначеного доходу держави у вигляді її дивідендів, що буде мати подібний до субсидії ефект. Проте, незалежно від форм компенсації, компенсація має бути визначена і відображена в бухгалтерському обліку. Важливо, щоб наданий ДП розмір компенсації відповідав фактичним видаткам на реалізацію чітко визначених цілей державної політики, і щоб ці кошти не були використані як компенсація будь-якої фінансової чи операційної неефективності. В рамках системи моніторингу загальної результативності необхідно також виконувати моніторинг фінансування та реалізації цілей державної політики.

Е. Керівний принцип передбачає, що держпідприємства, які здійснюють господарську діяльність, не звільняються від застосування положень загального законодавства, податкового кодексу та регулювання. Законодавство не повинне невинувато встановлювати відмінності застосування норм права до ДП та їх конкурентів на ринку. Організаційно-правова форма ДП має дозволяти кредиторам наполягати на своїх вимогах, а також ініціювати процедури визнання неплатоспроможності.

Хоча в деяких країнах ДП не підпадають під дію певних законів і підзаконних актів, (наприклад, законодавства у сфері оподаткування, конкуренції чи банкрутства, а також регулювання зональності й будівельних норм), потрібно уникати такого звільнення від дії закону. Там, де воно існує, винятки мають бути обмежені й прозорі, а держпідприємства, мірою можливого, повинні діяти в рамках політики, на підґрунті законодавчої бази. Необхідно, щоб організація-власник, або окремі ДП, розкривали інформацію стосовно будь-яких винятків із застосування законів і підзаконних актів загальної дії, що має наслідком сприятливе ставлення до ДП, або впливає на суспільну безпеку.

Ставлення до підприємств державної форми власності та до їх конкурентів з приватного сектору взагалі повинно бути рівним, включно в рамках національного режиму та згідно правил доступу до ринку. Це охоплює застосування, де це можливо, таких інструментів ОЕСР як *Декларація щодо міжнародного інвестування та багатонаціональних підприємств*, а також, де застосовно, *Правил лібералізації*.

Е. Господарська діяльність ДП повинна будуватися відповідно умов ринку, в частині доступу до фінансування боргових зобов'язань та акціонерного капіталу.

Коли фінансування господарської діяльності надходить з Державного бюджету, або з комерційних джерел ринку, потрібно реалізовувати заходи досягнення відповідності умовам ринку умов фінансування боргових зобов'язань та акціонерного капіталу ДП.

А саме:

1. Відносини ДП зі всіма фінансовими установами, також і з не фінансовими ДП, повинні ґрунтуватися на суто комерційній основі.

Кредитори деколи апіоріі вважають, що боргові зобов'язання ДП гарантовані державою. У багатьох випадках це призводило до штучного заниження фінансування видатків та порушувало середовище конкуренції. Більш того, в країнах, де фінансові установи державної форми власності зазвичай є головними кредиторами залучених до господарської діяльності ДП, конфлікти інтересів значно поширені. Залежність від фінансових установ державної форми власності може слугувати ДП укриттям від найважливішого джерела моніторингу та тиску ринку, і, таким чином, деформувати структуру їх стимулювання та призвести до надмірного рівня заборгованості, марнотратства ресурсів і до викривлень ринку.

Необхідно чітко розрізняти відповідні зобов'язання держави і зобов'язання підприємств державної форми власності по відношенню до кредиторів. Необхідно розробити механізми управління конфліктами інтересів. ДП повинні розвивати відносини з державними банками, іншими фінансовими установами, а також з іншими ДП виключно на комерційній основі. Банки державної форми власності повинні кредитувати ДП на таких самих умовах, що їх пропонують приватним компаніям. Цей підхід може стосуватися й банківських лімітів, і процедур ретельної перевірки членів Наглядових рад ДП, які є і членами Наглядових рад державних банків.

Додаткові проблеми можуть виникати, коли держава надає ДП гарантії, щоб фактично компенсувати свою неспроможність надати їм акціонерний капітал. Згідно загальноприйнятого принципу, державі не варто автоматично гарантувати зобов'язання ДП. Також потрібно розвивати належну практику розкриття інформації й умов дії державних гарантії та заохочувати ДП шукати фінансування на ринках капіталу. Що стосується комерційних кредиторів, держава повинна роз'яснити всім учасникам ринку, що не покриває борги ДП.

Також державі варто передбачити введення компенсаторних платежів державному казначейству від ДП, які отримують вигоду від нижчої вартості фінансування, ніж приватні компанії за подібних обставин.

2. Господарська діяльність ДП не повинна користуватися будь-якою непрямою фінансовою підтримкою, яка б надавала їй перевагу над конкурентами з приватного сектору, на кшталт пільгового фінансування, податкової заборгованості чи пільгового кредитування торгівлі від інших ДП. При здійсненні господарської діяльності ДП не повинні отримувати фактори виробництва, (такі як енергія, вода чи земля), за більш сприятливими ціною чи умовами, ніж ті, що їх отримують конкуренти з приватного сектору.

Для того, щоб утримувати рівні умови функціонування на ринку, до підприємств державної форми власності повинен застосовуватися рівний чи еквівалентний режим оподаткування, який, за подібних обставин, застосовний до їх конкурентів з приватного сектору. На додаток до зазначених вище моментів, не повинні існувати будь-які очікування, що ДП отримуватимуть перевагу в питаннях несплати податків або матимуть якісь поблажливі умови виконання податкових норм через свій статус наближеності до державного управління.

ДП також не повинні використовувати “позаринкові” угоди фінансування від інших ДП, наприклад, торгові кредити. Ці угоди, якщо вони не повністю відповідають звичайній корпоративній практиці, рівнозначні пільговому кредитуванню. Держава повинна вдаватися до заходів, щоб всі трансакції між ДП здійснювалися на суто комерційній основі.

3. Від господарської діяльності ДП необхідно вимагати норми прибутку, що, з урахуванням умов їх функціонування, відповідають показникам приватних підприємств-конкурентів.

Від господарської діяльності ДП потрібно очікувати норми прибутку, порівняної, у довгостроковій перспективі, з нормами прибутку компаній-конкурентів. Прибутковість (RoR) потрібно розглядати через призму великого проміжку часу, з урахуванням того факту, що показники RoR приватних компаній, які працюють у високо конкурентному середовищі, можуть значно відрізнятися у короткостроковій і середньостроковій перспективі. Більш того, будь-яке фінансування акціонерного капіталу з Державного бюджету має відповідати потрібному мінімальному показнику RoR, який стосується компаній приватного сектору у подібних обставинах. В багатьох державах дозволено нижчі рівні RoR, щоб компенсувати такі аномалії балансового звіту,

як тимчасові потреби великих капітальних видатків. Це не так уж й рідко зустрічається й в інших частинах корпоративного сектору. Коли це ретельно розроблено, не відбувається відхилення від практики підтримки рівних ринкових умов. І навпаки, в деяких державах занижують вимоги до рівня прибутковості (RoR) з метою компенсувати зусилля ДП для досягнення поставлених перед ними цілей державної політики. Це не є належною практикою, оскільки зусилля досягати поставлених цілей, як вже йшлося в цих Керівних принципах, мають бути компенсовані окремо та більш тісно пов'язані з фактичною вартістю реалізації завдань державної політики.

G. Коли ДП беруть участь у державних закупівлях, в якості учасника торгів чи замовника, ці процедури повинні бути конкуретними, не дискримінаційними та захищеними відповідними стандартами прозорості.

Участь ДП в процесах державних закупівель завжди непокоїть держави, що дотримуються вимоги рівних ринкових умов. Розроблення режиму торгів, що в принципі не надає переваги будь-якій категорії учасників, не є складною справою, і фактично це закладено у законодавстві низки юрисдикцій. Проте, на практиці такий підхід складно реалізовувати. Чи ці правила стосуються тільки закупівель органами державного врядування, чи ні, і також охоплюють закупівлі держпідприємств, по-різному вирішується в різних країнах. Коли ДП задіяні в державних закупівлях, - як учасник торгів чи замовник, - процедури повинні бути конкуретними, не дискримінаційними та захищеними відповідними стандартами прозорості. Взагалі, діяльність ДП можна поділити на дві частини: діяльність у сфері комерційного продажу й перепродажу; та діяльність для досягнення державної мети. У випадках, коли ДП досягає державної мети, або в силу того, що певна діяльність дозволяє ДП досягати такої мети, держпідприємства повинні діяти згідно принципів державних закупівель, які забезпечують рівні умови для всіх конкурентів, державної чи іншої форми власності. Монополії у власності держави повинні дотримуватись тих самих правил закупівлі, що застосовують у державному секторі.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ IV: СПРАВЕДЛИВЕ СТАВЛЕННЯ ДО АКЦІОНЕРІВ ТА ІНШИХ ІНВЕСТИТОРІВ

Якщо ДП є публічною компанією, або іншим чином недержавні інвестори є серед власників ДП, і держава, і держпідприємства мають визнавати права всіх акціонерів та забезпечувати справедливе ставлення й рівний доступ всіх акціонерів до корпоративної інформації.

В інтересах держави забезпечити, щоб на всіх підприємствах, де вона має частку у власності, ставлення до всіх акціонерів було справедливим. Репутація держави у цьому відношенні буде мати вплив на спроможність ДП залучати зовнішнє фінансування, а також на оцінку вартості підприємства. В цей спосіб буде також забезпечено, що інші акціонери не сприйматимуть державу як непрозорого, непередбачуваного і несправедливого власника. Держава повинна утвердити себе як взірцевого власника і дотримуватись належної практики ставлення до акціонерів.

А. Держава повинна прагнути повної реалізації *Принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування*, якщо вона не є єдиним власником ДП, і дотримуватись всіх дотичних положень документа, коли вона є єдиним власником ДП. Коли йдеться про захист прав акціонера, цей документ охоплює наступне:

1. Держава і підприємство державної форми власності повинні забезпечити справедливе ставлення до всіх акціонерів.

Коли частка капіталу ДП належить приватним акціонерам, інституційним інвесторам чи фізичним особам, держава повинна визнавати їх права. Акціонери з недержавного сектору мають бути особливо захищеними проти зловживань з боку держави-власника і повинні мати в своєму розпорядженні ефективні засоби правового захисту. Необхідно, щоб під заборону були інсайдерська торгівля та шкідлива діяльність в особистих інтересах. Корисними *ex-ante* засобами захисту акціонера-міноритарія можуть стати надання переважних прав і вимога кваліфікованої більшості для прийняття акціонерами певних рішень. Певної обережності потребує забезпечення захисту акціонерів у випадках часткової приватизації підприємств державної форми власності.

Як основний тримач акцій, у багатьох випадках, на загальних зборах акціонерів держава може приймати рішення без узгодження з будь-ким з інших акціонерів. Зазвичай позиція держави дозволяє приймати рішення щодо

складу Наглядових рад ДП. Коли функція прийняття рішення є законним правом, зумовленим правом власності, важливо, щоб держава не зловживала своєю позицією основного тримача акцій, наприклад, на шляху досягнення цілей, що не є в інтересах підприємства, а відтак – шкодять іншим акціонерам. Зловживання може мати місце і через неприйнятні трансакції з іншими пов'язаними сторонами, упереджені ділові рішення або зміни в структурі капіталу на користь акціонерів з контрольним пакетом акцій.

Організація-власник повинна сформулювати принципи справедливого ставлення до акціонерів з недержавного сектора. Організація-власник повинна забезпечити, щоб окремі підприємства державної форми власності, точніше, їх Наглядові ради, повною мірою усвідомлювали важливість відносин з акціонерами й активно їх вдосконалювали. Потенціал зловживання виникає, коли держава може практикувати рівень контролю, що виходить за рівень, зумовлений триманням акцій. Використання золотих акцій повинно обмежуватися випадками, коли воно є вкрай необхідним для захисту певних важливих інтересів суспільства, зокрема, захисту громадської безпеки, і має бути співставним із досягненням таких цілей. Більш того, органи державної влади мають розкрити інформацію щодо існування будь-яких угод між акціонерами, а також про наявну структуру капіталу, яка дозволяє певному акціонеру контролювати корпорацію не відповідно його частки в капіталі підприємства.

2. Держпідприємства повинні дотримуватися високого рівня прозорості, включно, згідно загального правила, з одночасним розкриттям всім акціонерам інформації рівного обсягу.

Вирішальна умова захисту акціонерів - забезпечення високого рівня прозорості. Як загальне правило, матеріальну інформацію потрібно звітувати для всіх акціонерів одночасно, щоб забезпечити справедливе ставлення до них. Більш того, підлягають оприлюдненню будь-які акціонерні угоди, включно з угодами стосовно інформування, що охоплюють членів Наглядової ради.

Міноритарні та інші акціонери повинні мати доступ до всієї необхідної інформації для того, щоб бути спроможними приймати обґрунтовані інвестиційні рішення. Між тим, вагомі акціонери, включно з організацією-власником, не повинні зловживати інформацією, яку вони можуть отримати через рівень контролю, зумовлений триманням акцій, або як члени Наглядової ради. На підприємствах державної форми власності, чії акції не котируються на біржі, інші акціонери завжди добре визначені та часто мають привілейований доступ до інформації, наприклад, через їх членство у Наглядовій раді. Проте, якою б не були якість та повнота нормативно-правової

бази, що регулює розкриття інформації, організація-власник повинна забезпечити, щоб всі підприємства, акціями яких володіє держава, започаткували відповідні механізми і процедури з метою гарантувати всім акціонерам безперешкодний та рівний доступ до інформації. Особливу увагу потрібно приділити частково приватизованим ДП, щоб у цих випадках держава, як акціонер, не мала більшої ваги в корпоративних рішеннях або більшого доступу до інформації, ніж по праву володіння акціями.

3. Підприємства державної форми власності повинні формувати активну політику комунікації та консультацій зі всіма акціонерами.

ДП, включно з будь-яким підприємством, де держава є міноритарним акціонером, повинні ідентифікувати своїх акціонерів та своєчасно і систематично відповідно інформувати їх про значущі події та наступні збори акціонерів. ДП також мають надавати їм достатньо базової інформації до питань, які потребують вирішення. Обов'язок Наглядових рад ДП - забезпечити виконання підприємствами їх зобов'язань щодо інформування своїх акціонерів. На виконання цього, ДП повинні не тільки застосовувати чинну нормативно-правову базу, а навіть можуть йти далі, за прийнятних обставин, з метою розбудови довіри та впевненості, з урахуванням необхідності уникати занадто обтяжливих вимог. Мірою можливого, активні консультації з міноритарними акціонерами допоможуть вдосконалити процес прийняття рішень та позитивно сприймати важливі рішення.

4. Необхідно сприяти участі акціонерів-міноритаріїв у зборах акціонерів, щоб вони мали змогу брати участь у прийнятті важливих корпоративних рішень таких, як наприклад, вибори членів Наглядової ради.

Міноритарні акціонери можуть бути занепокоєні фактичним прийняттям рішень, поза зборами акціонерів ДП або засіданнями Наглядової ради. Таке занепокоєння є закономірним для публічних компаній, в яких є значний акціонер, або акціонер з контрольним пакетом акцій, проте, це може турбувати й компанії, де держава є домінантним акціонером. Для держави, як власника, може бути доречним запевнити міноритарних акціонерів у тому, що їх інтереси прийнято до уваги. У ситуаціях, коли може існувати конфлікт між інтересами держави та інтересами міноритарних акціонерів, як то трансакції із пов'язаними сторонами, необхідно розглянути залучення міноритарних акціонерів до процесу ухвалення таких операцій.

Право брати участь у загальних зборах акціонерів є засадничим правом акціонера. Для того, щоб стимулювати активну участь міноритарних акціонерів у загальних зборах акціонерів ДП та сприяти реалізації їх прав,

держпідприємства повинні запровадити спеціальні механізми. Це може включати кваліфіковану більшість для прийняття окремих рішень акціонерів, а також, якщо це корисно з огляду на обставини, можливість використовувати такі спеціальні виборчі правила, як кумулятивне голосування. Додаткові заходи можуть включати полегшення голосування *in absentia* або розробку користування електронними засобами, як шлях зниження витрат на участь у голосуванні. Більш того, участь у загальних зборах тих акціонерів, які є працівниками підприємства, може бути полегшена, наприклад, завдяки збору довіреностей на голосування акціонерів-працівників.

Важливо, щоб будь-який спеціальний механізм захисту міноритарія був ретельно збалансований. Він має бути корисним всім міноритарним акціонерам, і ніяким чином не суперечити концепції справедливого ставлення. Він повинен а ні перешкоджати державі в якості мажоритарного акціонера справляти законний вплив на рішення зборів, а ні дозволяти міноритарним акціонерам невідповідним чином гальмувати процес прийняття рішень.

5. Трансакції між державою та підприємствами державної форми власності, а також між окремими ДП, повинні відбуватися в рамках наявних ринкових умов.

З метою забезпечити справедливе ставлення до всіх акціонерів, трансакції між державою та підприємствами державної форми власності повинні відбуватися на тих самих умовах, що й трансакції між будь-якими іншими учасниками ринку. Концептуально це має відношення до зловживань в трансакціях з пов'язаними сторонами, але відмінність полягає в тому, що поняття “пов'язані сторони” слабше визначено, коли йдеться про державу як власника. Державі варто забезпечити відповідність умовам ринку всіх трансакцій ДП з державою та контрольованими державою суб'єктами господарювання, а також, якщо це доречно, виконувати перевірку доброчесності цих трансакцій. Цей аспект ще має відношення до обов'язків Наглядової ради, про які йдеться в тексті цих Керівних принципів, тому що захист всіх акціонерів є чітко сформульованим обов'язком членів Наглядової ради діяти в інтересах підприємства та його акціонерів.

В. Вимоги національних кодексів корпоративного врядування повинні виконуватися всіма публічними ДП, а, коли це зумовлено необхідністю, і ДП, чиї акції не котируються на біржі.

У більшості країн діють правила корпоративного врядування публічними підприємствами. Проте, механізми їх застосування значно відрізняються, і деякі мають характер рекомендацій, реалізація інших (фондовими ринками та

регуляторами цінних паперів) відбувається згідно принципу “виконуй-або-пояснюй”, а інші є обов’язковими до виконання. Базове положення Керівних принципів проголошує, що підприємства державної форми власності повинні керуватися стандартами належної практики державного управління публічними підприємствами. Це передбачає, що держпідприємства, і публічні, і ті, акції яких не котируються на біржі, повинні завжди виконувати вимоги національних кодексів корпоративного врядування, незалежно від ступеня обов’язковості їх виконання.

С. У тих випадках, діє вимога до ДП реалізовувати цілі державної політики, адекватна інформація про такі цілі повинна завжди бути доступною всім недержавним акціонерам.

В рамках зобов’язання ДП забезпечити високий рівень прозорості у відносинах з усіма акціонерами, держава повинна розкривати не-державним акціонерам матеріальну інформацію відносно будь-яких цілей державної політики, досягнення яких очікується від ДП. Відповідна інформація повинна бути розкритою всім акціонерам на момент інвестування і бути постійно доступною протягом всього періоду чинності інвестиції.

Д. Якщо ДП задіяні в проектах, що передбачають співпрацю, таких як спільні підприємства та публічно-приватні партнерства (ППП), кожна сторона договору повинна забезпечити дотримання договірних прав і розв’язання спірних питань вчасно та об’єктивно.

Коли ДП задіяні в проектах, що передбачають співпрацю з приватними партнерами, потрібно приділити увагу дотриманню договірних прав всіх сторін та забезпечити дію механізмів ефективного правового захисту та/чи розв’язання спорів. Потрібно дотримуватись інших відповідних рекомендацій ОЕСР, зокрема, *Принципів державного управління публічно-приватними партнерствами*, а також, у відповідних секторах, *Принципів ОЕСР щодо участі приватного сектору в інфраструктурі*. Однією з ключових рекомендацій цих інструментів є така: необхідно приділяти увагу моніторингу та управлінню будь-якими прихованими або явними фінансовими ризиками для держави внаслідок публічно-приватного партнерства чи участі ДП в інших структурах.

Більш того, формалізовані договори між державою та приватними партнерами, або між ДП і приватними партнерами, повинні чітко визначати відповідні зобов’язання партнерів проекту у випадку непередбачуваних подій, і в той же час потрібна гнучкість, достатня для перегляду умов договору, у разі необхідності. Механізми вирішення спорів повинні забезпечувати чесний та

вчасний, без нехтування іншими засобами судового захисту, розгляд будь-яких спірних питань, що можуть виникнути протягом реалізації проекту.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ V: ВІДНОСИНИ ІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВА

Політика власності держави повинна повністю визнавати відповідальність ДП перед зацікавленими сторонами і передбачати, що ДП звітують про стан їх відносин із зацікавленими сторонами. Будь-які очікування держави щодо відповідального ведення діяльності ДП мають бути чітко вираженими.

У деяких країнах-членах ОЕСР правовий статус, нормативні акти або взаємні договори/контракти надають певним зацікавленим сторонам специфічні права в ДП. Деяким ДП навіть можуть бути притаманні чіткі структури державного управління у сфері наданих зацікавленим сторонам прав, головним чином, йдеться про представництво працівників підприємства на рівні Наглядової ради, або інші права щодо консультацій /прийняття рішень, наданих представникам працівників та організаціям споживачів, наприклад, через консультативні ради.

ДП повинні визнавати важливість відносин із зацікавленими сторонами для розбудови стійких та фінансово здорових підприємств. Відносини із зацікавленими сторонами особливо важливі для ДП, оскільки вони можуть мати вирішальне значення для виконання зобов'язань надавати публічні послуги, якщо такі є, а також, коли ДП можуть мати у деяких секторах інфраструктури життєвий вплив на потенціал зростання показників макроекономіки, а також на громади, в яких вони працюють. Більш того, деякі інвестори все частіше у своїх інвестиційних рішеннях враховують питання, пов'язані із зацікавленими сторонами, а також оцінюють потенційні ризики судового розгляду питань, що стосуються зацікавлених сторін. Таким чином, дуже важливо, щоб організація-власник і ДП визнавали вплив, який може мати активна політика щодо зацікавлених сторін на довгострокові стратегічні цілі підприємства та на його репутацію. ДП, таким чином, повинні за погодженням із організацією-власником, розробляти та адекватно розкривати чіткі цілі політики відносин із зацікавленими сторонами.

Однак, держава не повинна використовувати ДП у досягненні цілей, які можуть відрізнятися від тих, що стосуються приватного сектору, без надання компенсації у певній формі. Будь-які надані зацікавленим сторонам специфічні права, або вплив на процес прийняття рішення, повинні бути ясно вираженими. Якими б не були права, надані зацікавленим сторонам згідно закону, або особливі зобов'язання, які ДП повинні виконувати у цьому зв'язку,

органи компанії, головним чином, загальні збори акціонерів та Наглядова рада, повинні залишити за собою повноваження приймати рішення.

А. Органи державної влади, організації-власники та самі ДП повинні визнавати і поважати права зацікавлених сторін, передбачені законодавством і договорами сторін.

Як домінуючий акціонер, держава може контролювати прийняття корпоративних рішень і бути в стані приймати рішення не на користь зацікавлених сторін. Таким чином, важливо застановити механізми і процедури для захисту прав зацікавлених сторін. Організація-власник повинна мати чітку політику щодо цього. ДП повинні повною мірою поважати права зацікавлених сторін згідно законодавства, регуляторних актів та взаємних договорів. Вони повинні діяти як публічні компанії приватного сектору.

Для заохочення до активної та плідної співпраці, ДП повинні забезпечити зацікавленим сторонам своєчасний і регулярний доступ до відповідної, достатньої та достовірної інформації, щоб зацікавлені сторони мали змогу користуватися своїми правами. Зацікавлені сторони повинні мати доступ до ефективного правового захисту у разі порушення їх прав. Працівники ДП також мають бути спроможними без перешкод повідомити Наглядовій раді про свої щирі (*bona fide*) занепокоєння з приводу незаконних або неетичних дій, і через цю дію їх права не повинні опинитися під загрозою. ДП повинні сформувати відповідну чітку політику та практику, наприклад, політику щодо повідомлення про підозру порушень. Працівникам рекомендовано повідомити компетентним органам свою добросовісну (*bona fide*) претензію, коли відсутні своєчасні виправні дії, або є обґрунтований ризик негативних дій підприємства у відповідь на повідомлення про підозру порушення закону. У багатьох країнах передбачено можливість повідомляти Національному координаційному бюро про випадки порушення *Керівних принципів ОЕСР для багатонаціональних підприємств*.

Слід заохочувати розробку механізмів участі працівників, коли це актуально з огляду на важливість відносин із зацікавленими сторонами для певних ДП. Однак, при вирішенні питання актуальності та бажаного формату цих механізмів, держава повинна уважно розглянути притаманні труднощі перетворення отриманих прав у ефективні механізми підвищення результативності. Приклади механізмів залучення працівників охоплюють представництво робітників ДП у Наглядових радах та участь у процесах державного управління, на кшталт представництва профспілок та Ради підприємства, що розглядають точку зору робітників на певні важливі

рішення. Міжнародні конвенції та норми також визнають права працівників на інформацію, консультації та ведення переговорів.

В. Публічні або великі ДП повинні звітувати про відносини із зацікавленими сторонами, включно, за наявної та відповідної можливості, з такими аспектами, як робоча сила, кредитори, а також громади, на які впливає діяльність ДП.

Належна практика вимагає від публічних компаній звітування питань, стосовно зацікавлених сторін. Виконуючи цю вимогу, ДП продемонструють своє бажання діяти більш прозоро, а також відданість співробітництву із зацікавленими сторонами. Це, в свою чергу, сприятиме зміцненню довіри та покращенню репутації підприємства. Як наслідок, великі ДП або публічні ДП мають підтримувати комунікацію з інвесторами, зацікавленими сторонами та широким загалом громади щодо своєї політики стосовно зацікавлених сторін і надавати інформацію про її ефективне застосування. Це також стосується будь-якого ДП, що реалізує важливі цілі державної політики або має зобов'язання у сфері публічних послуг, з належною увагою до вартості надання їх обсягу. Звіти про відносини із зацікавленими сторонами повинні мати посилання на належну практику і базуватися на чинних принципах розкриття інформації про соціальну та екологічну відповідальність. Також бажано, щоб ДП надсилали свої звіти про відносини із зацікавленими сторонами для їх незалежного аналізу, що підсилило би їх достовірність.

С. Керівні органи ДП повинні розробити засоби внутрішнього контролю, стандарти етичної поведінки та програми чи заходи дотримання законодавчих вимог, реалізовувати їх, виконувати моніторинг виконання заходів, включно із заходами попередження шахрайства й корупції. Такі засоби і заходи повинні спиратися на нормативну базу країни, бути узгодженими з міжнародними зобов'язаннями країни і стосуватися як самого ДП, так і підконтрольних йому підприємств.

Наглядові ради ДП, як і Наглядові ради приватних компаній, повинні застосовувати високі стандарти етичної поведінки. Такий підхід - в довгострокових інтересах будь-якого підприємства, як засіб розбудови довіри та авторитету в повсякденних операціях та з огляду на довгострокові зобов'язання. ДП можуть зазнавати особливого тиску через взаємодію ділових міркувань з політичними, а також з міркуваннями державної політики. Більш того, через те, що ДП можуть відігравати важливу роль у формуванні способу ведення бізнесу в країні, набирає ваги дотримання ними високих етичних стандартів.

Держпідприємства та їх посадові особи повинні у своїй поведінці дотримуватися високих стандартів етики. ДП повинні розробити програми та заходи внутрішнього контролю, етичної поведінки та дотримання норм, яких вони зобов'язані дотримуватися в країні та в ширшому розумінні кодексів поведінки. Це має включати зобов'язання дотримуватись *Конвенції ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом*, а також застосовувати рекомендацій *Керівництва ОЕСР з кращих практик внутрішнього контролю, етики та дотримання законодавчих вимог*.

Кодекси етичної поведінки повинні стосуватися як держпідприємств в цілому, так і всіх їх дочірніх підприємств і надавати чітке та детальне скерування всім працівникам ДП щодо їх очікуваної поведінки. ДП повинні запровадити програми та заходи дотримання Кодексів етичної поведінки. Належною практикою вважається розробка цих правил із залученням всіх працівників та зацікавлених сторін. Кодекси повинні користуватися явною підтримкою та рішучістю Наглядових рад і вищого керівного складу ДП дотримуватися їх положень. Наглядовим радам ДП необхідно з певною періодичністю виконувати моніторинг дотримання Кодексів етичної поведінки.

Кодекси етичної поведінки повинні включати скерування щодо процесів закупівлі, а також конкретні механізми захисту та заохочення зацікавлених сторін, зокрема, працівників ДП, повідомляти про незаконну або неетичну поведінку посадових осіб ДП. У цьому відношенні, організації, що виконують функції власника, повинні забезпечити, щоб ДП у сфері їх відповідальності ефективно запровадили засоби безпеки для скарг працівників, індивідуальні, або через їх представницькі органи, або для скарг ззовні ДП. Наглядові ради ДП можуть надати працівникам, чи їх представникам, конфіденційний прямий доступ до незалежного члена Наглядової ради, або до омбудсмена на підприємстві. Кодекси етичної поведінки також повинні містити дисциплінарні заходи, коли звинувачення визнані безпідставними і не доброчесними, легковажними або сутяжницькими по суті.

D. У своїй діяльності ДП повинні дотримуватися високих стандартів відповідальної ділової поведінки. Необхідно оприлюднити очікування держави в цій сфері, а також запровадити чіткі механізми реалізації очікувань держави.

Як і приватні компанії, ДП мають комерційний інтерес до мінімізації репутаційних ризиків, а також зацікавлені, щоб держпідприємство сприймали як корпорацію з високою громадською відповідальністю. ДП повинні дотримуватися високих стандартів відповідальної ділової поведінки, включно

із ставленням до екології, до працівників, до громадського здоров'я і безпеки, а також до прав людини. Дії ДП повинні бути керовані відповідними міжнародними стандартами, включно з такими інструментами як *Керівні принципи ОЕСР для багатонаціональних підприємств*, що їх ухвалили всі країни-члени ОЕСР, і в яких відображено всі чотири принципи, які містить *Декларація МОП щодо засадничих принципів і прав у сфері праці*; а також *Керівні принципи ООН у сфері бізнесу та прав людини*. Організація-власник може повідомити про свої очікування та вимагати від ДП звіт про відповідні результати в цій сфері. Наглядові ради та управлінці ДП повинні забезпечити інтеграцію цих принципів у корпоративне врядування ДП, з підтримкою стимулами та з обов'язком відповідного звітування й моніторингу результативності.

Від ДП не треба вимагати участі у благодійних акціях чи надання таких публічних послуг, які більш доречно надаватимуть відповідні державні органи. Очікування держави щодо відповідальної ділової поведінки ДП повинні бути оприлюднені у чіткій і прозорий спосіб.

Е. Держпідприємства не повинні ставати механізмами фінансування політичної діяльності. Самі ДП не повинні робити внески у політичні кампанії.

За жодних обставин ДП не повинні ставати джерелом капіталу для фінансування політичних кампаній чи заходів. Коли у минулому ДП були використані для фінансування партій, це не обов'язково мало форму прямих виплат. Існує інформація про деякі випадки використання трансакцій між ДП та корпораціями, контрольованими політичними інтересами, через які ДП зазнали реальних збитків.

Більш того, хоча у деяких країнах загально поширеною є практика внесків приватних компаній у політичні кампанії, з комерційних міркувань, ДП варто утримуватись від таких дій. Реальний контроль над ДП, включно через регулювання, це – відповідальність політиків, які належать до політичних партій, що користуються щедрістю корпоративних спонсорів. А відтак, ризик конфліктів інтересів, що є притаманним компаніям приватного сектору, значно збільшується у випадку ДП.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ VI: РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЗОРІСТЬ

У своїй діяльності ДП повинні дотримуватися високих стандартів прозорості й так само, як і публічні компанії, повинні дотримуватися високих стандартів якості бухгалтерського обліку, розкриття інформації, виконання законодавчих вимог і стандартів аудиту.

Прозорість фінансових і не фінансових результатів діяльності ДП є головним фактором посилення підзвітності Наглядових рад і виконавчих органів ДП та сприяє діям держави, як поінформованого власника. В процесі розроблення вимог до звітності ДП та розкриття ними інформації, необхідно вважати на розмір підприємства та на орієнтацію його господарської діяльності. Наприклад, не потрібно, щоб вимоги до розкриття інформації невеликими ДП, які не залучені до виконання завдань державної політики, були такими високими, щоби врешті решт ускладнювали їм конкуренцію. І навпаки, коли йдеться про великі держпідприємства, або коли державна форма власності зумовлена перш за все реалізацією політики держави, тоді ДП повинні дотримуватися особливо високих стандартів прозорості та розкриття інформації.

А. Дердпідприємства повинні звітувати відповідну діяльності підприємства матеріальну інформацію фінансового і не фінансового характеру згідно високого рівня якості міжнародно визнаних стандартів розкриття інформації корпорацій, і ця інформація має стосуватися й сфер суттєвого значення для держави як власника, і загалу громади. Сюди підпадає, зокрема, діяльність ДП в інтересах суспільства.

Усі дердпідприємства повинні розкривати інформацію фінансового і не фінансового характеру, а великі ДП і публічні ДП повинні робити це відповідно до високого рівня якості міжнародно визнаних стандартів. Це передбачає, що члени Наглядової ради ДП підписують фінансову звітність, а Голови виконавчого органу ДП і керівники фінансової служби ДП засвідчують, що ці звіти у всіх матеріальних аспектах відповідно й достовірно представляють діяльність і фінансовий стан підприємства державної форми власності.

Мірою можливого, відповідні державні органи повинні виконувати аналіз економічної ефективності для визначення тих ДП, що зобов'язані дотримуватися міжнародно визнаних стандартів високого рівня якості. Цей аналіз має враховувати, що високі вимоги до розкриття інформації є й

стимулом, і способом, в який Наглядова рада і керівники ДП професійно виконують свої обов'язки.

Високий рівень якості розкриття інформації є також корисним для ДП, що працюють для досягнення важливих цілей державної політики. Це набирає особливої ваги, коли ці ДП справляють суттєвий вплив на Державний бюджет, на ризики держави, або коли вони мають більш глобальний вплив на суспільство. В ЄС, наприклад, компанії, що мають право на субсидії від держави у зв'язку з наданням послуг у загальноно господарських інтересах, повинні вести окремі рахунки для обліку такої діяльності.

Підприємств державної форми власності повинні стосуватися, щонайменше, такі ж вимоги до розкриття інформації, як і до публічних компаній. Вимоги до розкриття інформації не повинні компрометувати суттєві аспекти корпоративної конфіденційності та не повинні ставити держпідприємства у невигідну позицію відносно конкурентів з приватного сектору. ДП повинні звітувати про свої фінансові результати та результати господарської діяльності, розкривати не фінансову інформацію, політику щодо винагороди праці, трансакції з пов'язаними сторонами, структуру та політику корпоративного урядування. ДП повинні розкривати інформацію щодо дотримання певного кодексу корпоративного урядування, а також, якщо цей кодекс існує, визначити його. При розкритті фінансової та не фінансової інформації, належною практикою вважають дотримання міжнародно прийнятих стандартів звітності.

Коли йдеться про розкриття рівня винагороди праці членів Наглядової ради та керівників ДП, належною практикою вважають виконання такої вимоги в кожному окремому випадку. Ця інформація має містити положення щодо умов завершення дії договору та відставки, а також щодо будь-яких конкретних пільг чи винагороди праці в натуральній формі, що їх отримують члени Наглядової ради.

З огляду на спроможність підприємства та його розмір, приклади такої інформації охоплюють наступне:

1. Націлена на громадськість чітка заява щодо цілей підприємства та шляхів їх досягнення (для ДП у повній власності держави це включатиме будь які функції, сформульовані організацією-власником);

Важливо, щоб кожне держпідприємство чітко розуміло свої загальні цілі. Незалежно від існуючої системи моніторингу результативності, потрібно визначати обмежений набір базових загальних цілей, разом із інформацією про

те, як саме підприємство досягає взаємного узгодження, можливо, суперечливих цілей.

Коли держава є мажоритарним акціонером, або фактично контролює підприємство ДП, цілі підприємства мають бути чітко викладені всім іншим інвесторам, ринку й загалу громади. Зобов'язання щодо розкриття цієї інформації стимулюватимуть посадових осіб ДП самим чітко розуміти цілі, а також можуть підсилювати відданість управлінців досягненню цих цілей. Для всіх акціонерів, для ринку й загалу громади цей підхід надаватиме орієнтир щодо ухвалених посадовцями ДП стратегії та рішень.

Підприємства державної форми власності повинні звітувати, як саме вони досягли своїх цілей шляхом розкриття інформації щодо важливих фінансових і не фінансових показників діяльності. Коли ДП стають інструментом досягнення цілей державної політики, необхідно звітувати й про шляхи досягнення цих цілей.

2. Результати діяльності підприємства, включно з фінансовим результатом, і у відповідних випадках, із структурою витрат і фінансування, коли йдеться про цілі державної політики;

Як і корпорації приватного сектору, держпідприємства повинні розкривати інформацію фінансового, господарського та не фінансового характеру про результати своєї діяльності. Крім того, коли від ДП очікують реалізацію конкретних цілей державної політики, потрібно розкривати інформацію про витрати на відповідну діяльність, а також про джерела фінансування цих витрат. Водночас, організація-власник повинна піклуватися, щоб додаткові зобов'язання ДП стосовно звітності, що виходять за межі зобов'язань приватних підприємств, не створювали зайвий тягар для господарської діяльності ДП.

3. Структура державного врядування, власності та порядок голосування ДП, включно зі змістом будь-яких кодексів корпоративного врядування або політики, а також процеси реалізації положень цих документів;

Важливо, щоб структура власності ДП та порядок голосування були прозорими, щоб усі акціонери сформували чітке розуміння щодо їх частки потоку грошових коштів та права голосу. Також, необхідна ясність відносно того, за ким залишається законне право володіти акціями держави та хто саме несе відповідальність за реалізацію прав держави-власника. Необхідно розкрити інформацію про будь-які спеціальні права чи договори, що відхиляються від загальних застосовних правил корпоративного урядування

та можуть викривити структуру власності чи контролю над ДП, а саме, золоті акції чи право вето, тоді як певна частка їх змісту може бути захищена умовами конфіденційності.

4. Рівень винагороди членів Наглядової ради та керівників ДП;

Важливо, щоб держпідприємства забезпечували високий рівень прозорості стосовно винагороди праці членів Наглядової ради й керівників ДП. Не надання відповідної інформації громаді може мати наслідком негативне сприйняття й стимулювати ризики небажаного реагування на діяльність організації-власника та окремих ДП. Ця інформація має стосуватися фактичних рівнів заробітної плати і політики, що їх регулює.

5. Професійні вимоги до членів Наглядової ради, процес відбору кандидатів, включно з реалізацією політики різноманітності складу Наглядової ради, функції членів Наглядової ради в радах інших компаній та чи вважає Наглядова рада своїх членів незалежними;

Повна прозорість стосовно кваліфікації членів Наглядової ради є особливо важливою для підприємств державної форми власності. Часто висування кандидатур членів Наглядової ради ДП є прямим обов'язком держави, а відтак існує ризик, що членів Наглядової ради сприйматимуть як осіб, які діють від імені держави чи конкретних політичних кіл, а не в довгострокових інтересах підприємства та його акціонерів. Вимога високого рівня прозорості стосовно кваліфікації членів Наглядової ради та процесів висування кандидатур може сприяти підвищенню рівня професіоналізму Наглядових рад ДП. Цей підхід також дозволяє інвесторам оцінити кваліфікації членів Наглядової ради й визначити наявність будь-яких конфліктів інтересів.

6. Будь-які матеріальні передбачувані фактори ризику та заходи управління цими ризиками;

Дуже великі складності виникають, коли держпідприємства прагнуть реалізувати амбітні стратегії без чіткого визначення, оцінювання чи відповідного звітування про пов'язані зі стратегією ризики. Розкриття інформації стосовно факторів ризику набирає особливої ваги, коли ДП функціонують у нових де-регульованих, значно інтернаціоналізованих галузях, де стикаються з низкою нових ризиків – політичних, операційних, або валютних. Коли відсутнє адекватне звітування матеріальних факторів ризику, ДП можуть подавати неправдиву інформацію про свій фінансовий стан і загальну результативність. Це може призвести до невідповідності стратегічних

рішень і неочікуваних фінансових збитків. ДП мають вчасно й достатньо регулярно звітувати про матеріальні фактори ризику.

Відповідне розкриття держпідприємствами інформації щодо характеру й обсягу ризику, який вони беруть на себе в рамках операційної діяльності, потребує створення належних внутрішніх систем управління ризиками з метою визначити ризики, управляти ними, контролювати їх і звітувати про них. ДП повинні звітувати відповідно до нових стандартів, що постійно розвиваються, та розкривати інформацію про всі позабалансові активи й зобов'язання. Де це прийнятно, цей звіт може охоплювати й стратегії управління ризиками та наявні системи на підтримку реалізації цих стратегій. Такий підхід має застосовуватися до фінансових й операційних ризиків, а також, де це відповідно та матеріально для певного ДП, повинен стосуватися ризиків у сфері прав людини, робочої сили, довкілля та оподаткування. Компанії у секторі добичі мають розкривати інформацію про свої резерви відповідно до належної практики, бо це може бути важливою складовою структури їх вартості та ризику.

7. Будь-яка отримана від держави фінансова підтримка, включно з гарантіями, та дотичні цього зобов'язання ДП, включно із зобов'язаннями за договорами та фінансовими зобов'язаннями, передбаченими участю в публічно-приватних партнерствах (ППП);

Для того, щоб подати правдиву й повну картину фінансового стану підприємства державної форми власності, необхідно відповідно розкривати інформацію про взаємні зобов'язання, фінансову допомогу або механізми розподілення ризику між державою та ДП. Розкрита інформація повинна містити детальні відомості про будь-які отримані ДП державні дотації чи субсидії, будь-які надані державою гарантії у сфері операційної діяльності ДП, а також будь-які зобов'язання, що їх держава бере від імені ДП. Стандарти розкриття інформації повинні відповідати чинним юридично закріпленим зобов'язанням, наприклад, положенням, що регулюють допомогу держави. ДП може самостійно розкривати інформацію стосовно гарантій, або це може робити держава. З огляду на виконання процедур узгодження бюджету, виконання законодавчим органом моніторингу державних гарантій вважають належною практикою.

Інформацію про публічно-приватні партнерства (ППП) також потрібно розкрити відповідним чином. Характерна риса цього формату співпраці, – передача ризиків, ресурсів та винагород діяльності партнерами державного сектору партнерам з приватного сектору, - пов'язана із наданням публічних

послуг чи публічної інфраструктури, і це, врешті решт, може спричинити нові специфічні матеріальні ризики.

8. Будь-які матеріальні трансакції з державою чи іншими пов'язаними сторонами;

Матеріальні трансакції між держпідприємствами та пов'язаними сторонами, як інвестиції в капітал ДП іншим ДП, можуть стати джерелом потенційного зловживання, тому потребують розкриття. Звітування про трансакції з пов'язаними сторонами повинно містити всю інформацію, необхідну для оцінювання доброчесності та правомірності цих трансакцій. Навіть при відсутності матеріальних трансакцій належною практикою вважають і чітке визначення організаційних і корпоративних зав'язків з іншими пов'язаними сторонами.

9. Будь-які відповідні питання щодо працівників та інших зацікавлених сторін.

Підприємства державної форми власності повинні надавати інформацію про важливі аспекти, які стосуються працівників та інших зацікавлених сторін, що можуть справляти матеріальний негативний вплив на фінансові й не фінансові результати діяльності підприємства, або значно впливати на зацікавлені сторони. Розкрита інформація може охоплювати відносини керівного складу з працівниками, включно із винагородою праці, охоплення колективним договором та механізми репрезентативності працівників, а також відносини з іншими зацікавленими сторонами – кредиторами, постачальниками і місцевими громадами. Сюди можна додати й матеріальну інформацію про заходи у сфері охорони довкілля, соціальні ініціативи, заходи щодо прав людини та боротьби з корупцією.

В деяких країнах діють вимоги широкого розкриття інформації стосовно людських ресурсів. Відповідна політика підприємства, що включає програми розвитку людських ресурсів і навчання, частку продовження трудових відносин із працівниками, плани участі працівників у власності, можуть надавати учасникам ринку й іншим зацікавленим сторонам важливу інформацію про сильні конкурентні характеристики компаній.

В. Річна фінансова звітність ДП повинна стати предметом незалежного зовнішнього аудиту на базі високих стандартів його якості. Специфічні процедури державного контролю не замінюють процедури незалежного зовнішнього аудиту.

В інтересах загалу громади, держпідприємства повинні досягати такого ж рівня прозорості, як і публічні корпорації. Незалежно від їх організаційно-правового статусу, і навіть коли їх акції не котируються на біржі, всі ДП повинні надавати звітність відповідно до належної практики стандартів бухгалтерського обліку та аудиту.

На практиці, від підприємств державної форми власності не обов'язково вимагають висновки зовнішнього незалежного аудиту. Так відбувається через наявність специфічних державних систем контролю й аудиту, що їх часом вважають достатнім фактором забезпечення якості та комплексності бухгалтерської інформації. Ці функції фінансового контролю зазвичай виконують спеціалізовані державні чи "вищого рівня" організації аудиту, що мають право перевіряти і ДП, і організацію-власника. У багатьох випадках, їх представники беруть участь у засіданнях Наглядової ради ДП, і про результати діяльності ДП вони звітують безпосередньо законодавчому органу влади. Однак, ці специфічні механізми контролю розроблені для моніторингу користування державними коштами і бюджетними ресурсами, а не для контролю за операціями ДП в цілому.

З метою підсилити довіру до наданої інформації, державі потрібно вимагати, щоб на додаток до спеціального державного аудиту, принаймні всі великі ДП підлягали зовнішньому аудиту, який виконують згідно міжнародно визнаних стандартів. У випадку підприємств державної форми власності, потрібно розробити відповідні процедури відбору зовнішніх аудиторів і особливо важливо, щоб ці аудитори були незалежними і від керівників ДП, і від великих акціонерів, тобто від держави. Більше того, зовнішні аудитори мають відповідати таким самим критеріям незалежності, як аудитори компаній приватного сектору. Це потребує ретельної уваги комітету з аудиту або Наглядової ради, і взагалі супроводжується обмеженнями, що стосуються надання не аудиторських послуг ДП, які підлягають аудиту, а також передбачають періодичну ротацію партнерів у сфері аудиту або винесення на конкурентні торги завдання виконати аудит.

С. Організація-власник повинна розробити послідовні процедури звітування про діяльність ДП та щорічно публікувати зведений звіт про діяльність ДП. Належна практика передбачає користування засобами Інтернет-комунікації, які сприяють доступу громадськості до інформації.

Організація-власник повинна розробити зведену звітність, що охоплює всі ДП, і зробити її важливим інструментом розкриття інформації, націленим на загал громади, законодавчий орган та ЗМІ. Цю звітність потрібно сформулювати таким чином, щоб усі, хто її читає, отримали чітку картину еволюції ДП та

загальних результатів їх діяльності. На додаток, зведена звітність є корисною для поглиблення розуміння діяльності ДП організацією, що виконує функції власника, задля чіткості її власної політики.

Результатом зведеної звітності має стати щорічний консолідований звіт держави. Цей консолідований звіт перш за все повинен сфокусувати увагу на фінансовому результаті ДП та на вартості підприємств державної форми власності, а також містити інформацію щодо важливих не фінансових показників. В ній має бути, принаймні, приблизна оцінка загальної вартості портфеля власності держави. Ця звітність повинна включати й загальну заяву щодо політики держави у сфері власності та інформацію про реалізацію цієї політики державою. Потрібно подати й інформацію про організацію виконання функції власника, а також загальний окрес еволюції держпідприємств, зведену інформацію фінансового характеру та звіт про зміни у складі Наглядових рад ДП. В цьому консолідованому звіті подають фінансові показники, включно з оборотом, прибутком, потоком грошових коштів від операційної діяльності, валовими капіталовкладеннями, прибутковістю капіталу, співвідношенням капітал/активи та дивідендами. Організація-власник повинна підсилювати розкриття інформації про відносини із зацікавленими сторонами і через наявність чіткої політики, і через практику розкриття консолідованої інформації загалу громади.

Потрібно надавати інформацію й про методики агрегування даних. У консолідованому звіті повинні бути й окремі звіти найбільше значущих ДП. Важливо підкреслити, що консолідована звітність не повинна дублювати, а має доповнювати діючі вимоги до звітності, наприклад, річні звіти законодавчому органу. Деякі організації-власники прагнуть публікувати тільки “часткові” зведені звіти, наприклад, з охопленням ДП, що функціонують у порівняльних секторах.

Організація-власник повинна розглянути розроблення веб-сайту, який дозволяє загалу громади легко отримати доступ до інформації. На таких сайтах може бути інформація про організацію виконання функції власника, про загальну політику у сфері власності, а також інформація про розмір, еволюцію, результативність і вартість державного сектору.

АНОТАЦІЇ ДО ГЛАВИ VII: ОBOB'ЯЗКИ НАГЛЯДОВИХ РАД ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ

Для виконання своїх функцій стратегічного скерування та моніторингу діяльності керівників ДП, Наглядові ради ДП повинні мати необхідні повноваження, володіти потрібними компетентностями й бути об'єктивними. Наглядові ради ДП зобов'язані діяти добросовісно і нести відповідальність за свої дії.

Розвиток спроможності Наглядових рад ДП, покращення якості та ефективності їх роботи є фундаментальним кроком у забезпеченні високоякісного корпоративного урядування ДП. Важливо, щоб ДП мали міцні Наглядові ради, здатні діяти в інтересах підприємства та його власників, ефективно виконувати моніторинг роботи керівників і захищати керівництво ДП від втручання в його поточну діяльність. З цією метою, потрібно забезпечити компетентність Наглядових рад ДП, посилити їх незалежність та вдосконалити спосіб функціонування. Також необхідно надати їм чітко визначену повну відповідальність за виконання їх функцій та забезпечити добросовісність їх дій.

А. Наглядові ради ДП повинні отримати чітко окреслені повноваження та, врешті, нести відповідальність за результативність ДП. Необхідно, щоб законодавством були чітко визначені функції Наглядової ради ДП, бажано у відповідності до корпоративного права. Наглядова рада повинна бути повністю підзвітною власникам, діяти в найкращих інтересах підприємства та справедливо ставитися до всіх акціонерів.

Обов'язки Наглядових рад ДП повинні бути викладені у відповідному законодавстві, регуляторних актах, документах політики держави щодо власності та в статутах корпорацій. Це важливо, і необхідно зробити наголос на законодавчо передбаченому зобов'язанні всіх членів Наглядової ради діяти в найкращих інтересах підприємства та справедливо ставитися до всіх акціонерів. Потрібно чітко визначити колективні та індивідуальні зобов'язання членів Наглядової ради. Індивідуальні зобов'язання членів Наглядової ради не повинні бути різними, залежними від того, ким запропоновано кандидатуру члена – державою, чи будь-якими іншими акціонерами або зацікавленими сторонами. Для ознайомлення членів Наглядової ради ДП з їх обов'язками та відповідальністю, потрібно організувати навчання.

Для стимулювання відповідальності та спроможності ефективного функціонування, в своїй діяльності Наглядові ради повинні наслідувати

належні практики, розроблені для приватного сектору. Чисельність членів Наглядової ради слід обмежити до кількості осіб, достатньої для забезпечення ефективного функціонування цього органу. Досвід свідчить, що менші за чисельністю Наглядові ради дозволяють мати реальну стратегічну дискусію та менш схильні перетворюватись на органи, що просто ставлять печатку. Звіт Наглядової ради повинен бути наданим разом зі щорічною фінансовою звітністю, а також його потрібно подавати зовнішнім аудиторам. Необхідно, щоби звіт Наглядової ради містив інформацію та коментарі щодо організаційної структури, результатів фінансової діяльності, матеріальних чинників ризику, значних подій, відносин із зацікавленими сторонами, а також описав наслідки виконання інструкцій організації-власника.

В. Наглядові ради ДП повинні ефективно виконувати свої функції формування стратегії та виконання нагляду за діяльністю керівників ДП, керуючись широким колом повноважень і встановленими державою цілями. Наглядовим радам має належати повноваження призначати й звільняти Голову виконавчого органу ДП. Вони повинні встановлювати рівень винагороди праці керівного складу ДП з урахуванням довгострокових інтересів підприємства.

Для виконання своєї функції, Наглядові ради ДП повинні активно (i) сформувати або ухвалити корпоративну стратегію, виконувати її моніторинг та аналіз, в рамках загальних корпоративних цілей; (ii) встановлювати відповідні показники результативності й визначати головні ризики; (iii) розробляти ефективну політику і процедури управління ризиками та виконувати моніторинг їх реалізації з огляду на фінансові та операційні ризики, а також стосовно таких сфер, як права людини, трудові відносини, екологія та оподаткування; (iv) виконувати моніторинг розкриття інформації та процесів комунікації, й забезпечити, щоби фінансова звітність давала чітке уявлення про діяльність ДП та відображала його ризики; (v) виконувати оцінювання й моніторинг результативності роботи керівників ДП; а також (vi) приймати рішення щодо винагороди Голови виконавчого органу ДП і розробляти ефективні плани наступництва на ключових керівних посадах.

Однією з важливих функцій Наглядових рад ДП повинна бути функція призначення та звільнення керівників ДП. Без цього повноваження Наглядовим радам ДП важко виконувати свою функцію моніторингу в повному обсязі та брати на себе відповідальність за результативність діяльності ДП. У деяких випадках призначення та звільнення керівників ДП може відбуватися за згодою організації-власника чи в консультації з нею.

Деякі країни відхиляються від цієї належної практики та, у випадку ДП у повній державній власності, дозволяють призначати керівників ДП безпосередньо державі. З метою зберегти доброчесність Наглядової ради, належна практика вимагатиме принаймні консультацій з Наглядовою радою. Незалежно від типу процедури, призначення повинні базуватися на критеріях професіоналізму та на результатах конкурентного відбору. Особливо для великих ДП, що задіяні у господарській діяльності, належною практикою вважається використання незалежних експертів для управління процедурою відбору. Правила й процедури висування кандидатури та призначення керівника ДП повинні бути прозорими та визначити лінію підзвітності між керівником ДП, Наглядовою радою та організацією-власником ДП. Необхідно розкривати інформацію про будь-які домовленості між акціонерами щодо кандидатури керівника ДП.

З функції Наглядових рад ДП виконувати оцінювання і моніторинг результативності роботи управлінців ДП витікає, що, згідно застосованих у даному випадку встановлених державою правил, Наглядова рада ДП повинна прийняти рішення щодо рівня винагороди праці Голови виконавчого органу ДП. Наглядова рада ДП повинна забезпечити, щоб винагорода керівника ДП була прив'язана до результативності ДП, а інформація про це була належним чином оприлюднена. Компенсаційні пакети керівників ДП вищої ланки повинні бути конкурентними, але потрібна обережність, щоб не створити для керівників ДП стимули, не сумісні з довгостроковими інтересами підприємства та його власників. Належною практикою вважається запровадження положень про штраф і відшкодування витрат. Наявність таких положень надає підприємству право не оплачувати та відшкодовувати отриману управлінцями ДП винагороду у випадках шахрайства з боку цих посадових осіб та за інших обставин, наприклад, коли підприємство повинно переробити свою фінансову звітність внаслідок матеріально значущого невиконання вимог до фінансової звітності. Багато держав ввели обмеження на розмір винагороди керівників ДП та запровадили градацію виплати в залежності від розміру підприємства та сектору його діяльності.

С. Склад Наглядової ради ДП повинен забезпечити досягнення цілей та незалежність судження. Необхідно, щоби всі члени Наглядової ради, включно з будь-якими посадовими особами, отримувати призначення на засадах їх кваліфікації та несли визначену правом еквівалентну відповідальність.

Головною передумовою розвитку спроможності Наглядових рад ДП є структурування їх у такий спосіб, щоб вони могли ефективно формувати об'єктивне та незалежне судження, були здатні виконувати моніторинг роботи

вищого керівництва ДП і приймати стратегічні рішення. Кандидатури всіх членів Наглядової ради ДП повинні бути висунені шляхом прозорого процесу та з повною ясністю того, що їх обов'язок – діяти у найкращих інтересах підприємства як цілого. Члени Наглядової ради не повинні діяти як окремі представники зацікавлених сторін, що висували їх кандидатури. Необхідно, щоб Наглядові ради ДП також були захищені від політичного втручання, що може заважати їм сфокусуватися на досягненні цілей, узгоджених з державою й з організацією-власником. Будь-які представники держави, висунуті на членство у Наглядових радах ДП, повинні нести юридичні зобов'язання, еквівалентні зобов'язанням інших членів ради. Наприклад, вони не повинні бути *de jure* або *de facto* звільнені від індивідуальної відповідальності.

Належною практикою вважається прагнення до різноманітності у складі Наглядової ради ДП, зокрема, гендерної, вікової, географічної, професійної та освіти. Особи, безпосередньо пов'язані з виконавчою гілкою влади, – наприклад, керівники держави, керівники органів державного управління та міністри, – не повинні бути членами Наглядових рад ДП, оскільки це викликає серйозні сумніви щодо незалежності їх судження. Держпідприємствам, залученим у господарську діяльність, рекомендовано, щоб для ефективного виконання своїх обов'язків, члени їх Наглядових рад мали достатні експертні знання у сфері комерції, фінансів і знали специфіку сектору. У цьому відношенні, корисним може бути досвід роботи у приватному секторі.

Потрібно розробити механізми оцінювання та підтримки результативності роботи й незалежності Наглядових рад ДП. Сюди належать, наприклад, обмеження максимальної кількості повторних призначень членів, а також наявність ресурсів доступу до незалежної інформації або до експертних знань.

D. Незалежні члени Наглядової ради ДП, де це застосовно, повинні бути вільними від будь-яких матеріальних інтересів чи відносин з підприємством, його керівниками, іншими великими акціонерами та з організацією-власником, щоб не ставити під загрозу своє незалежне судження.

Для посилення об'єктивності Наглядових рад ДП, має існувати вимога мінімальної кількості їх незалежних членів. Деякі країни вимагають, щоб ДП застосовували до незалежних членів рад ті ж правила, що застосовують до членів рад публічних компаній. Що саме означає “незалежність”, значно відрізняється від країни до країни. Незалежні члени Наглядових рад ДП повинні бути вільними від будь-яких матеріальних інтересів чи відносин із підприємством, його керівництвом або власниками, щоб не ставити під загрозу об'єктивність їх судження. Також належною практикою вважається

виключення зі складу Наглядових рад ДП осіб на засадах шлюбних, сімейних або інших особистих зв'язків із керівниками підприємства чи його акціонерами - тримачами контрольного пакету акцій.

Для підвищення ефективності Наглядових рад ДП, їх незалежні члени повинні мати відповідні експертні компетентності й досвід. Підприємствам державної форми власності, які здійснюють господарську діяльність, рекомендовано залучати незалежних членів Наглядових рад із приватного сектору, що допоможе зробити їх більш орієнтованими на бізнес. Експертні знання незалежних членів також можуть включати кваліфікації, пов'язані зі специфічними зобов'язаннями та завданнями політики конкретного ДП.

Е. Необхідно запровадити механізми уникнення конфліктів інтересів, оскільки конфлікти інтересів заважатимуть об'єктивності виконання членами Наглядової ради ДП їх членських обов'язків, а також потрібно обмежити політичне втручання в процеси функціонування Наглядової ради.

Оскільки всі члени Наглядової ради ДП можуть опинитися в ситуації конфлікту інтересів, необхідно запровадити заходи реагування на конфлікт інтересів, якщо він виникне. Всі члени повинні розкривати Наглядовій раді інформацію про будь-які конфлікти інтересів, а Наглядова рада повинна вирішити, яких заходів слід уживати. Потрібно реалізувати спеціальні заходи попередження політичного втручання у діяльність Наглядових рад ДП. Якщо ДП виконує важливі обов'язки у сфері публічних послуг, можна сформувати прецедент для певного політичного нагляду. І навпаки, коли ДП здійснює господарську діяльність без цілей державної політики, належною практикою буде уникнення представництва вищих політичних кіл у Наглядовій раді – це стосується як представників виконавчої, так і законодавчої гілки влади. Проте, це не означає, що державні службовці та інші посадові особи не повинні ставати членами Наглядових рад.

Е. Голова Наглядової ради повинен/повинна взяти на себе відповідальність за ефективність нарад та, мірою необхідності, за умови координації з іншими членами Наглядової ради, повинен/повинна діяти як контактна особа в комунікації з організацією-власником ДП. Належна практика передбачає, що посаду Голови Наглядової ради відокремлено від посади Голови виконавчого органу ДП.

Голова відіграє провідну роль у сприянні ефективності та результативності Наглядової ради. Завданням Голови є перетворення групи осіб на ефективну команду. Це потребує певних навичок, у тому числі

лідерства, спроможності мотивувати команди, здатності розуміти різні точки зору та підходи, спроможність згладжувати конфлікти, а також особистої ефективності й компетентності. Голова Наглядової ради повинен/повинна діяти як перший контакт між підприємством та організацією-власником. Голова також може відігравати суттєву роль у процедурах висунення кандидатур до складу ради, допомагати організації-власнику інформацією з щорічних звітів самооцінки Наглядової ради задля визначення нестачі навичок в поточному складі Наглядової ради.

Належною практикою вважається, коли Голова Наглядової ради ДП і Керівник ДП – різні особи. Розділення цих двох функцій допомагає забезпечити адекватний баланс влади, покращує підзвітність та зміцнює спроможність Наглядової ради приймати об'єктивні рішення без неналежного впливу з боку керівництва ДП. Адекватне й чітке визначення функцій Наглядової ради та її Голови допомагає попередити ситуації, в яких розмежування функцій може провокувати непродуктивну опозицію між двома посадовими особами підприємства. Подібно до цього, належною практикою вважається, коли Голова виконавчого органу ДП, (якщо така функція є), не стає Головою Наглядової ради після того, як залишить свою посаду.

Розмежування функцій Голови Наглядової ради та Керівника ДП є особливо важливим для тих ДП, де зазвичай вважається за необхідне підсилити незалежність Наглядової ради від керівників ДП. Голова Наглядової ради відіграє важливу роль у скеруванні роботи Наглядової ради, забезпечує ефективність її діяльності та заохочує окремих членів Наглядової ради до активної участі у стратегічному скеруванні ДП. Коли Голова Наглядової ради та Керівник ДП є різними особами, Голова також має відігравати роль у досягненні домовленостей з організацією-власником щодо навичок і досвіду, які повинні бути у Наглядової ради для її ефективного функціонування.

Г. Якщо повноваженнями Наглядової ради передбачено представництво працівників ДП, необхідно розробити механізми, що гарантують ефективне виконання їх представницьких функцій, а також сприяють вдосконаленню навичок роботи, поінформованості й незалежності Наглядової ради.

Мета представництва працівників ДП у Наглядових радах - зміцнити підзвітність перед працівниками, як зацікавленою стороною, та сприяти обміну інформацією між працівниками та Наглядовою радою ДП. Представництво працівників може допомогти збагатити обговорення в Наглядовій раді та може сприяти реалізації її рішень на підприємстві. Коли представництво працівників у Наглядових радах ДП встановлене законом або

колективними договорами, воно повинно застосовуватись у спосіб, що сприяє незалежності, компетентності та поінформованості Наглядових рад. Представники працівників ДП повинні мати ті ж обов'язки та функції, що й усі інші члени Наглядової ради, мають діяти в найкращих інтересах підприємства та ставитися до всіх акціонерів на засадах справедливості. Представництво працівників у Наглядових радах ДП не повинно розглядатись як загроза їх незалежності.

Необхідно встановити процедури сприяння доступу до інформації, навчання та експертних знань, а також на підтримку незалежності від Керівника та управлінського складу ДП членів Наглядової ради-представників працюючих на ДП. Ці процедури також повинні включати адекватні, прозорі та демократичні процедури призначення, право звітувати працівникам на регулярних засадах, - за умови належного виконання вимог Наглядової ради до конфіденційності, - право на навчання; а також повинні включати чіткі процедури управління конфліктами інтересів. Для позитивного внеску в роботу Наглядової ради також потрібні сприйняття та конструктивна співпраця як з боку інших членів Наглядової ради, так і з боку керівників ДП.

Н. Наглядовим радам ДП необхідно розглянути запровадження спеціалізованих комітетів у складі незалежних і компетентних членів на підтримку виконання повноти функцій Наглядової ради, зокрема, за такими напрямками як аудит, управління ризиками та встановлення рівня винагороди. Створення спеціалізованих комітетів має на меті підвищити ефективність нарад, проте не звільняє склад Наглядової ради від відповідальності.

Запровадження у Наглядових радах комітетів може бути корисним для підвищення ефективності Наглядових рад ДП, зміцнення їх компетентності та обґрунтування їх важливої відповідальності. Комітети також можуть бути ефективними чинниками зміни культури функціонування Наглядової ради та посилення її незалежності й правомочності у сферах, де є потенціал конфлікту інтересів, – а це, наприклад, державні закупівлі, трансакції з пов'язаними сторонами та оплата праці. Належною практикою вважається робота спеціалізованих комітетів Наглядової ради, особливо на великих ДП, згідно практики приватного сектору. Спеціалізовані комітети, що здатні додавати цінність діяльності Наглядових рад ДП, охоплюють такі напрямки, як аудит, оплата праці, стратегія, етика, ризики й державні закупівлі.

Коли в організаційній структурі Наглядової ради ДП відсутні спеціалізовані комітети, організація-власник може розробити керівні принципи, щоб визначити, в яких випадках Наглядова рада повинна

розглянути створення спеціалізованих комітетів. Такі керівні принципи повинні базуватися на сполученні критеріїв, включно з такими: розмір ДП; конкретні ризики, з якими воно стикається; або компетентності Наглядової ради, що потребують підсилення. Від великих ДП потрібно вимагати, щонайменше, наявність комітету з аудиту або еквівалентного органу з функціями взаємодії з будь-якими посадовцями підприємства.

Вкрай необхідно, щоб спеціалізовані комітети Наглядової ради очолювались особами, які не належать до вищого керівництва ДП, і у своєму складі мали достатню кількість незалежних членів. Частка незалежних членів, а також необхідний тип незалежності, (наприклад, від керівників ДП чи від основного власника), зумовлені типом комітету, чутливістю його питань до конфлікту інтересів, а також сектором, в якому працює ДП. Наприклад, комітет із аудиту має складатися виключно з незалежних і фінансово грамотних членів Наглядової ради. Задля ефективності, у складі комітетів Наглядової ради повинні працювати кваліфіковані й компетентні особи з адекватним технічним експертним досвідом.

Наявність у Наглядовій раді спеціалізованих комітетів не звільняє раду від колективної відповідальності по всіх питаннях. Спеціалізовані комітети повинні мати задокументовану у письмовій формі сферу повноважень, що визначає обов'язки комітету, його склад і функції. Спеціалізовані комітети мають звітувати перед повним складом Наглядової ради, а протоколи цих засідань повинні бути поширені серед усіх членів Наглядової ради.

I. Наглядові ради ДП повинні, під наглядом Голови, щорічно виконувати належне структуроване оцінювання результатів та ефективності своєї діяльності.

Системний процес оцінювання є необхідним інструментом підвищення професіоналізму Наглядової ради ДП, оскільки він акцентує відповідальність Наглядової ради та обов'язки її членів. Процес оцінювання є корисним і для визначення необхідних компетентностей та професійних характеристик членів Наглядової ради. Це також корисний стимул для окремих осіб присвячувати достатній час і зусилля своїм обов'язкам члена Наглядової ради ДП. Оцінювання повинно фокусуватися на результативності роботи Наглядової ради як структури. Також воно може включати оцінку ефективності та внеску окремих членів Наглядової ради. Проте, оцінка роботи окремих членів не повинна перешкоджати бажаній та необхідній колегіальності роботи Наглядової ради ДП.

Оцінювання роботи Наглядової ради повинно виконуватися під відповідальність Голови та згідно належних практик, що постійно розвиваються. Якщо виникає потреба, необхідно залучати зовнішню чи незалежну експертизу. Оцінювання роботи Наглядової ради повинно бути стимулом аналізу таких аспектів, як кількість членів Наглядової ради, її склад та винагорода членів Наглядової ради. Оцінювання може бути корисним при розробленні ефективних та відповідних введених і навчальних програм для нових та чинних членів Наглядової ради ДП. В процесі оцінювання Наглядові ради ДП повинні користуватися консультаціями зовнішніх і незалежних експертів, а також організації-власника.

Результати оцінювання роботи Наглядової ради також можуть слугувати корисним джерелом інформації для майбутніх процесів висунування кандидатур членів Наглядової ради. Проте, тут потрібен баланс. Оцінку можна використати, щоб привернути увагу організації-власника до необхідності відбору до Наглядової ради ДП осіб із набором навичок, потрібних певній Наглядовій раді. Проте, оцінювання взагалі не повинно використовуватись як інструмент “відбраковування” окремих діючих членів Наглядової ради, бо це може розхолодити решту членів відігравати активну, а, ймовірно, і ключову роль в обговореннях у Наглядовій раді.

Ж. Держпідприємства повинні розробити ефективні процедури внутрішнього аудиту та запровадити функцію внутрішнього аудиту, діяльність якого підлягатиме моніторингу з боку Наглядової ради та Комітету з питань аудиту чи еквівалентної корпоративної структури. Звіт про діяльність внутрішнього аудиту отримують безпосередньо Наглядова рада, Комітет з питань аудиту чи еквівалентна корпоративна структура.

Як і великим публічним компаніям, великим ДП необхідно запровадити систему внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит надає незалежну та об'єктивну оцінку з метою допомогти ДП вдосконалити управління ризиками, контроль і урядування ДП. Внутрішні аудитори важливі для підтримки продуктивного й активного процесу розкриття інформації та належних механізмів внутрішнього контролю в широкому сенсі. Вони Внутрішні аудитори повинні визначати процедури збирання, компіляції та презентації достатньо деталізованої інформації. Вони також повинні справдити адекватну реалізацію процедур ДП.

Для зміцнення власної незалежності та правомочності, внутрішні аудитори повинні працювати від імені Наглядової ради та її комітету з аудиту (або Ради з аудиту, якщо така існує), і звітувати їм напрому. Внутрішні

аудитори повинні мати необмежений доступ до Голови та всіх членів Наглядової ради ДП та її Комітету з аудиту. Аудиторський висновок є важливим для спроможності Наглядової ради оцінити реальні функціонування й результативність компанії. Необхідно заохочувати консультації між зовнішніми та внутрішніми аудиторами. І врешті, в якості належної практики також рекомендовано, щоб звіт внутрішнього контролю був включений до фінансової звітності та описував структуру і процедури внутрішнього контролю фінансових звітів. Наглядовій раді ДП та її Комітету із аудиту, якщо такий існує, необхідно представити матеріальні висновки внутрішнього аудиту.