

## La Punct. Административные советы

# Каким образом политический фаворитизм проявляется в управлении компаний с государственным капиталом?

Аналитический комментарий

Автор: Еуджен Гилецки

5 февраля 2018 года

### Роль административных советов в компаниях с государственным капиталом

Приближенность компаний с государственным капиталом к политическому фактору и экономический интерес к публичной собственности создают благоприятную среду для коррупции, а этот факт оправдывает строгий и одинаковый подход ко всему, что связано с компаниями с государственным капиталом. Государство может прямым образом участвовать в экономической жизни с помощью двух организационно-правовых форм – государственное предприятие и акционерное общество (далее *государственные предприятия и акционерные общества с полностью или частично государственным капиталом будут называться компаниями с государственным капиталом за исключением случаев, когда имеется в виду определенная юридическая форма*). Хотя деятельность государственных предприятий и акционерных обществ регламентируется отдельными законами, структура руководящих органов этих компаний по большому счету схожая и включает следующие общие элементы<sup>1</sup>: совет, управляющий/исполнительный орган, ревизионная комиссия.

**В процессе управления компаниями с государственным капиталом необходимо обеспечить как можно более жесткий контроль, ведь такого рода компании зачастую создаются для обеспечения определенной публичной услуги или же для осуществления деятельности в промышленности, которая предрасположена к естественной монополии.** Тот факт, что компании с государственным капиталом подразделяются на государственные предприятия и акционерные общества, усложняет процесс управления публичной собственностью. Если государство отдает предпочтение такой форме организации как акционерное общество, то в управление соответствующей компанией следует внедрить как можно более строгие принципы прозрачности и

---

<sup>1</sup> Роль учредителя, которая присутствует в структуре государственных предприятий, в случае акционерных обществ по большому счету отводится общему собранию акционеров.

корпоративного управления, которые выходят за пределы правовых рамок, установленных для частных акционерных обществ.

**Чтобы обеспечить эффективный мониторинг компаний с государственным капиталом, будет естественно применять единый жесткий стандарт как к управлению государственными предприятиями, так и к управлению акционерными обществами, в которых государству принадлежит контрольный пакет.** При этом следует учитывать специфику предприятия, его цель и промышленность, в которой оно осуществляет деятельность. Другими словами, процедуры управления, в том числе критерии назначения представителей в руководящие органы и их обязанности, стандарты насчет раскрытия информации и т. д. должны быть одинаковыми для всех компаний с государственным капиталом. Приближенность таких компаний к политическому фактору и экономический интерес к публичной собственности в значительной степени повышают коррупционные риски, а данный факт оправдывает строгий и одинаковый подход ко всему, что связано с компаниями с государственным капиталом.

**Главная структура, через которую государство может играть влиятельную роль в деятельности компаний с государственным капиталом, это административные советы.** Цель административного совета – представлять интересы собственников (в данном случае – интересы государства) для того, чтобы обеспечить стратегическое управление предприятием и его нормальное функционирование. Наличие в государственных предприятиях и акционерных обществах двух разных подходов создает предпосылки для сохранения непрозрачности в процессе надзора указанных субъектов. Поскольку главная цель Закона об акционерных обществах состоит в регулировании деятельности субъектов в частном секторе, то полномочия, которыми наделены административные советы в акционерных обществах, более ограниченные, чем полномочия советов государственных предприятий (Таблица), а такие элементы как установление показателей эффективности остаются на усмотрение обществ. С этой точки зрения, принимая во внимание повышенный интерес к защите публичной собственности, когда государство учреждает акционерное общество, деятельность последнего не должна сводиться лишь к исполнению применимых правовых рамок, а должна быть нацелена на обеспечение как можно более высокого уровня прозрачности и корпоративного управления, которому надлежит стать образцом и для субъектов частного сектора.

**Таблица: Нормы правовых рамок насчет административного совета в государственных предприятиях в сравнении с акционерными обществами**

|                                       | <i>Государственные предприятия</i>  | <i>Акционерные общества</i>   |
|---------------------------------------|---|---|
| Состав                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Нечетное число членов; не менее трех</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Не менее трех человек, а в обществах с числом акционеров более 100 – не менее пяти человек</li> </ul>  |
| Срок                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 года с возможностью назначения на новый срок</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Срок, предусмотренный уставом; не более четырех лет с возможностью назначения на новый срок</li> </ul> |
| Максимальное число советов, в которых | <ul style="list-style-type: none"> <li>• В трех советах государственных предприятий и трех советах муниципальных предприятий</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• В пяти советах акционерных обществ</li> </ul>  |

|                             |  |  |
|-----------------------------|--|--|
| может состоять одновременно |  |  |
| Основные полномочия         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Утверждает план деятельности</li> <li>• Устанавливает показатели эффективности</li> <li>• Рассматривает отчеты контрольных органов и аудиторское заключение</li> <li>• Утверждает предложение о распределении чистой прибыли</li> <li>• Выбирает на конкурсной основе кандидатуру управляющего и представляет ее учредителю для назначения</li> <li>• Принимает решения о конкретном предельном размере оплаты труда управляющего</li> <li>• Выбирает аудиторское общество</li> <li>• Представляет учредителю годовой отчет о своей деятельности</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Принимает решения об эмиссии ценных бумаг (акции, облигации)</li> <li>• Представляет общему собранию предложения о выплате годовых дивидендов и принимает решения об использовании резервного капитала</li> <li>• Составляет список кандидатов для избрания органов управления общества</li> <li>• Утверждает фонд оплаты труда работников</li> </ul> |

Источник: Закон о государственном и муниципальном предприятиях<sup>2</sup> и Закон об акционерных обществах<sup>3</sup>

## Необходимость повысить профессиональный уровень административных советов

**В настоящее время процесс назначения членов административных советов компаний с государственным капиталом непрозрачный и подвержен чрезмерному риску политизации.** Принимая во внимание, что административным советам надлежит играть решающую роль в стратегическом управлении компании, то отсутствие четкого и прозрачного механизма делегирования лиц на эти должности представляет собой огромную угрозу для успешного и эффективного управления публичной собственностью. Наряду с четко установленной процедурой должен существовать и исчерпывающий список критериев отбора потенциальных кандидатур в состав административных советов. Как гласит действующее законодательство, учреждение-учредитель вправе делегировать лиц в состав административных советов<sup>4</sup> без проведения соответствующей процедуры.

**С помощью нового Закона о государственном и муниципальном предприятиях была предпринята попытка частично урегулировать конфликт интересов, существующий в нынешней архитектуре.** До настоящего времени, министерства или другие административные органы, являющиеся собственниками государственных предприятий, как правило, занимались и разработкой политик для сферы, в которой осуществляли деятельность соответствующие предприятие. Назначение Агентства публичной собственности на роль учредителя всех государственных предприятий устраняет существующий структурный конфликт. В то же время, в соответствии со старым Законом о государственном предприятии, представители Министерства экономики и Министерства финансов должны были в обязательном порядке составлять большинство в составе административных советов<sup>5</sup>. Таким образом, представляется

<sup>2</sup> Закон №246 о государственном и муниципальном предприятиях от 23.11.2017:

<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=373351&lang=2>

<sup>3</sup> Закон №1134 об акционерных обществах от 02.04.1997:

<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=2>

<sup>4</sup> Ст. 8 ч.(2) Закона №246, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=373351&lang=2>

Ст. 66 ч.(1) Закона №1134, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=2>

<sup>5</sup> Ст. 7 ч. (2) Закона №146, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311598&lang=2>

разумным, что данную норму исключили из нового Закона о государственном и муниципальном предприятиях. **Однако данного шага недостаточно для обеспечения качества членов, делегированных в состав советов.** С другой стороны Закон об акционерных обществах по-прежнему требует включать представителей государства (Министерства экономики, Министерства финансов и/или органа, наделенного правом управления публичной собственностью и ее разгосударствления) в состав советов обществ с преимущественно государственным капиталом<sup>6</sup>. Следовательно, важно установить четкую процедуру отбора членов административных советов, которая будет применяться как относительно государственных предприятий, так и относительно акционерных обществ с государственным капиталом.

**Назначение представителей государства в состав административных советов компаний с государственным капиталом происходит скорее на принципах политического фаворитизма, нежели с учетом их компетенций.** Исходя из того, что, как правило, в руководстве учреждения-учредителя есть политические представители, а также принимая во внимание отсутствие процедур назначения членов советов, существует риск того, что в их состав будут делегированы лица, разделяющие политические взгляды руководителей, в ущерб профессиональным качествам. К примеру, в случае административного совета банка «Banca de Economii», в обзорном отчете компании «Kroll» указано следующее: «Из анализа документов, которыми располагала компания, очевидно, что служащие банка неоднократно уведомляли членов административного совета относительно предоставляемых кредитов»<sup>7</sup>. Бездействие со стороны административного совета, который представлял интересы государства и, следовательно, интересы граждан, служит мощным показателем того, что через представителей в совете продвигались определенные политические интересы.

**Риск политического фаворитизма усугубляется высоким уровнем оплаты труда членов административных советов за осуществляемую ими деятельность.** Анализ доходов госслужащих, делегированных в состав административных советов крупнейших компаний с государственным капиталом<sup>8</sup>, за 2016 год показал, что в среднем они получали более высокую оплату труда за представление интересов государства в коммерческих обществах, чем за свою основную деятельность (Фигура 1). Такое стало возможным, поскольку, как правило, госслужащих делегируют в состав административных советов нескольких предприятий одновременно. С другой стороны оплата труда в советах некоторых акционерных обществ может превышать 150 тыс. MDL в год. Следовательно, наряду с тем, что за получение таких должностей ведется настоящая политическая борьба, происходит еще и искажение стимулов, ведь у этих представителей скорее больше мотивации трудиться в интересах предприятий, нежели по своему основному месту работы – над разработкой публичных политик. Более того, делегирование в состав нескольких советов одновременно ставит под сомнение эффективность госслужащих по основному месту работы. Хотя данная мера призвана также удержать квалифицированный персонал на государственной службе с помощью

<sup>6</sup> Ст. 66 ч.(2) Закона № 1134, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326515&lang=2>

<sup>7</sup> Стр. 14, Отчет компании «Kroll», [http://bnm.md/files/Kroll\\_%20Summary%20Report.pdf](http://bnm.md/files/Kroll_%20Summary%20Report.pdf)

<sup>8</sup> Были изучены веб-страницы около 30 компаний с государственным капиталом. Вместе с тем, значительная часть предприятий не публикует полные списки членов административных советов. Следовательно, получение такой информации – сложный процесс, чреватый ошибками и неточностями.

дополнительного «бонуса» к основной заработной плате, риск эксплуатации системы в ущерб публичному интересу слишком высок, чтобы сохранять этот механизм.

**Фигура 1. Средний доход, полученный госслужащими, которые являются представителями государства в административных советах, в течение 2016 года, по источникам доходов, тыс. MDL**



*Источник: расчеты автора на основе деклараций об имуществе и личных интересах, обнародованных на странице [declaratii.ani.md](http://declaratii.ani.md) (исходя из доступности данных)*

**Независимость и повышение профессионального уровня административных советов могут улучшить эффективность предприятий, а также сократить риск их эксплуатации во имя получения политических дивидендов.** Новейшая тенденция среди государств, входящих в Организацию по сотрудничеству и экономическому развитию (ОСЭР), заключается в повышении профессионального уровня административных советов, обеспечении им независимости и защиты от политически обоснованного вмешательства<sup>9</sup>. В 2002 году после целого ряда корпоративных скандалов в США утвердили Закон Сарбейнза-Оксли, который закрепил жесткий стандарт и для состава ревизионных комиссий компаний, представляющих публичный интерес. В документе также была подчеркнута важность привлечения на эти должности независимых лиц с высоким уровнем квалификации<sup>10</sup>. Такое изменение парадигмы способствовало повышению качества административных советов и, следовательно, эффективности компаний.

**Хотя отечественные законодательные рамки однозначно не запрещают делегировать лиц, получивших специальную подготовку, в состав административных советов компаний с государственным капиталом, до настоящего времени данную практику так и не внедрили.** Изучая состав административных советов крупнейших компаний с государственным капиталом<sup>11</sup>, можно заметить, что подавляющее большинство таких должностей занимают лица, делегированные профильными министерствами (Фигура 2), а удельный вес должностей, предоставленных независимым специалистам, составляет всего 1%. Опираясь на опыт государств, которым удалось модернизировать компании с государственным капиталом,

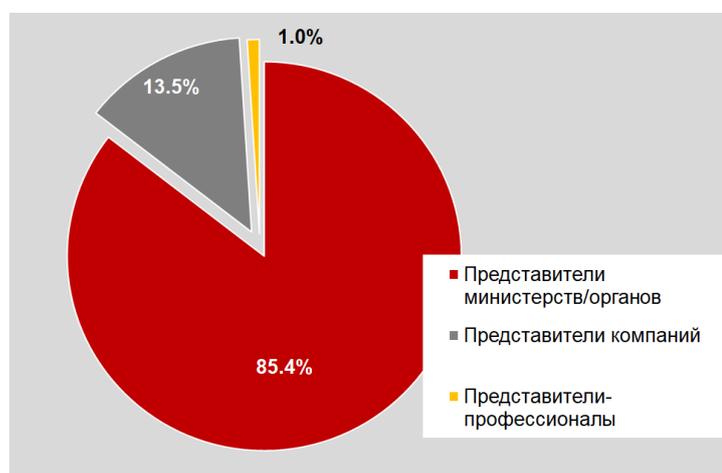
<sup>9</sup> <http://mof.gov.il/gca/about/documents/oecd-boardsdirectors.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.prnewswire.com/news-releases/10-years-later-sarbanes-oxley-act-continues-to-shape-board-governance-164296516.html>

<sup>11</sup> Изучен состав тех же советов как и в случае оценки уровня оплаты труда

в том числе состав административных советов, представляется крайне важным начать процесс привлечения профессионалов в состав советов и укрепить полномочия ревизионных комиссий.

**Фигура 2. Состав административных советов крупнейших компаний с государственным капиталом**



*Источник: анализ состава советов компаний с государственным капиталом*

## Как можно сократить коррупцию в административных советах?

Чрезмерные потери компаний с государственным капиталом указывают на **серьезные недостатки в их управлении**. По некоторым оценкам, в 2013-2016 годы совокупная сумма потерь компаний с государственным капиталом составила порядка 1,47 млрд. MDL<sup>12</sup>. Хотя в большинстве случаев цель предприятий, которые принадлежат государству, не состоит в наращивании прибыли, обеспечение их стабильность за счет обеспечения достаточного потока доходов играет решающую роль для того, чтобы налогоплательщикам не приходилось нести дополнительное бремя. В этом смысле государство может осуществлять надзор и стратегическое руководство компаниями, которые принадлежат ему, через административные советы. В настоящее время подавляющее большинство членов административных советов составляют представители органов-учредителей. Поскольку не существует четкой процедуры отбора членов советов, очевидно, что чаще всего назначение происходит с учетом политических критериев. Утверждение нового закона о государственном и муниципальном предприятиях и изменение парадигмы в результате наделения Агентства публичной собственности ролью единого учредителя, который будет делегировать представителей в состав административных советов, представляется уместным и целесообразным. Вместе с тем, должно продолжиться внедрение мер, нацеленных на снижение уровня коррупции в компаниях с государственным капиталом. Этот процесс должен включать следующие аспекты:

- Обязательство соблюдать нормы законодательства относительно раскрытия информации. Данный элемент продолжает оставаться уязвимым аспектом в

<sup>12</sup> <http://lapunct.md/ru/2017/12/18/la-punct-gospredpriatija-chernaja-dyra-moldavskoj-ekonomiki/>

случае компаний с государственным капиталом, несмотря на то, что данное обязательство было закреплено и в Плане действий по внедрению Стратегии реформы публичного управления<sup>13</sup>. Значительная часть компаний не обнародует список лиц, входящих в состав административных советов, не говоря уже об отчетах, которые соответствовали бы законодательству.

- Исключение из Закона об акционерных обществах нормы, которая устанавливает необходимость делегировать представителей Министерства экономики и Министерства финансов в состав советов обществ с преимущественно государственным капиталом.
- Установление единого подхода к административным советам всех компаний с государственным капиталом наряду с разработкой жестких критериев и четкой процедуры назначения представителей в состав советов.
- Постепенное повышение профессионального уровня членов административных советов с привлечением менеджеров из частного сектора и специалистов в области финансов и бухгалтерского учета в состав ревизионных комиссий компаний.
- Обеспечение процесса непрерывного обучения членов совета. Деятельность члена совета зачастую предполагает сложные процессы, такие как установление показателей эффективности и их последующий мониторинг, утверждение планов деятельности, выработку предложений, направленных на повышение эффективности компании, и т. д. Без обучения в области бизнес-управления невозможно обеспечить качественное внедрение таких норм, в частности, учитывая и высокий удельный вес государственных служащих на соответствующих должностях.

---

<sup>13</sup> Действие №13 Плана действий, утвержденного Постановлением Правительства №1351 от 15.12.2016: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=368499&lang=2>