

УДК 342.9

DOI 10.33244/2521-1196.16.2021.59-66

В. М. Бессарабова,

здобувач третього рівня вищої освіти,

Університет ДФС України

e-mail: Vikbess2016@gmail.com

ORCID ID 0000-0001-9304-2717

ПРАВОВА ПРИРОДА «КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ ОЕСР ЩОДО КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ» ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Організація належної якості управління на підприємствах з державною участю є винятково важливою для формування ефективних і відкритих механізмів економічного розвитку як на національному, так і на міжнародному рівнях. Сучасна держава ставить перед державними підприємствами, крім комерційних, ще й соціально-економічні цілі, використовуючи їх для регулювання та підвищення конкурентоспроможності економіки, подолання господарських диспропорцій та підтримки зайнятості. Сучасна модель управління державними підприємствами передбачає запровадження ними інструментів корпоративного управління, зокрема стратегічного планування, розробку і затвердження державою як акціонером окремих економічних політик щодо розпорядження власністю для кожного підприємства, призначення незалежних наглядових рад та розробку системи заохочення для таких рад і правління. Це ключовий фактор у забезпеченні результативного функціонування підприємства, що підтверджено досвідом багатьох державних підприємств в інших країнах. Стаття присвячена питанням правовій природі «Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами» та можливостей їх використання в Україні. В основі належного корпоративного управління лежать вихідні засади, базові постулати – принципи корпоративного управління. Баланс різних інтересів: акціонерів, членів управлінських органів корпорації («менеджменту»), інших зацікавлених осіб – забезпечується насамперед шляхом законодавчого регулювання відносин у сфері корпоративного управління. Підкреслено, що нормативно-правове забезпечення функціонування дієвої моделі корпоративного управління підприємствами з державною часткою має ґрунтуватися на принципах корпоративного управління (рівного ставлення до всіх учасників (акціонерів), підзвітності органів корпорації, інформаційної відкритості та прозорості, відповідальності перед зацікавленими особами) та здійснюватися за умов балансу імперативного і диспозитивного правового регулювання. Основою такого регулювання можуть бути «Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами», які представляють за своєю юридичною природою збірку правових звичаїв, подібних до умов міжнародної торгівлі «Incoterms». Законодавче регулювання з використанням механізмів імперативного

регулювання є необхідним з точки зору забезпечення балансу інтересів учасників корпоративних відносин (передусім, міноритарних), а також з точки зору забезпечення інтересів зацікавлених осіб (насамперед, контрагентів державних підприємств). Використання «Керівних принципів» виглядає особливо ефективним через механізм імплементації їх положень у чинні нормативно-правові акти, які стосуються управління майновими правами держави або, як альтернатива, через створення нового кодифікованого акта.

Ключові слова: підприємство, корпоративне управління, корпоративні відносини, принципи, правові звичаї, стандарт.

Метою статті є дослідження питання правової природи «Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами» та їх використання в Україні.

Постановка проблеми. Організація належної якості управління на підприємствах з державною участю є винятково важливим для формування ефективних і відкритих механізмів економічного розвитку як на національному, так і на міжнародному рівнях. У багатьох країнах підприємства з державною участю є основними провайдерами ключових житлово-комунальних послуг, включаючи комунально-побутове обслуговування. Це означає, що їх діяльність впливає на щоденне життя громадян і конкурентоспроможність решти економіки. Усе частіше підприємства з державною участю відіграють важливу роль на міжнародних ринках, забезпечують обороноздатність та інші стратегічні інтереси держави. Забезпечення їх функціонування в стійкому конкурентному середовищі є принциповим питанням для підтримки режиму відкритої торгівлі й інвестицій, який є основою економічного зростання.

Сучасна держава ставить перед державними підприємствами, крім комерційних, ще й соціально-економічні цілі, використовуючи їх для регулювання та підвищення конкурентоспроможності економіки, подолання господарських диспропорцій і підтримки зайнятості. Для підтримки відкритого торговельного й інвестиційного середовища велике значення відіграє професійне, прозоре, підвітне та конкурентоспроможне керування сектором державних підприємств. Саме тому реформування управління державними підприємствами давно є важливим пріоритетом для України. Слабке управління державними підприємствами – це рецепт маніпулювання економічними і законодавчими умовами, неефективності та корупції, через що держава, приватний сектор і, зрештою, пересічні громадяни зазнають значних витрат [1].

Коли багато країн відчувають уповільнення економічного зростання і скорочення своїх фінансових можливостей, уряди стикаються зі зростаючими проблемами, пов'язаними із забезпеченням належного функціонування секторів підприємств з державною участю. Донині у багатьох економіках присутні великі сектори підприємств з державною участю; при цьому досвід публічного управління демонструє, що сектори з державною участю можуть або стимулювати, або ускладнювати соціально-економічний розвиток залежно від того, чи функціонує він відповідно до загальноприйнятих міжнародних практик. Держава є найбільшим власником активів в Україні. Усього зареєстровано майже 3 500 об'єктів державної власності різної організаційно-правової форми. 40 % цих підприємств зупинили роботу, є робочими лише на папері. Кожне третє підприємство є збитковим і виступає потенційним джерелом фіскальних ризиків. Через недостатню якість механізмів

контролю та незадовільний рівень прозорості діяльність державних підприємств є джерелом корупційних ризиків і збитків держави [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти управління державними підприємствами та корпоративними правами держави були предметом наукового аналізу В. Авер'янова, Г. Аніловської, П. Єщенко, С. Мочерного та інших.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи різноманітність державних інституцій та необхідність виокремлення державних підприємств, Г. Я. Аніловська [3, с. 19] вказує на дві основні ознаки останніх. По-перше, це базування на державній власності – повне чи часткове. У першому випадку держава виступає єдиним постачальником капіталу. У другому – це змішані підприємства, в яких державний і приватний капітали співпрацюють у реалізації комерційних проєктів, але за умови, якщо частка першого є домінуючою і держава має можливість здійснювати стратегічне управління підприємством.

До розгортання процесів реформування сфери господарських відносин поява будь-яких ознак корпоративності під час управління державною власністю була неможлива, але в умовах підвищення конкурентної боротьби між державами, оголошеного переходу на інноваційний шлях розвитку вітчизняної економіки, інтеграції у світове економічне господарство з'явилася можливість сформулювати сутність і ознаки корпоративного управління державними підприємствами.

Сучасна модель управління державними підприємствами передбачає запровадження ними інструментів корпоративного управління, зокрема стратегічного планування, розробку і затвердження державою як акціонером окремих економічних політик щодо розпорядження власністю для кожного підприємства, призначення незалежних наглядових рад та розробку системи заохочення для таких рад і правління. Це ключовий фактор у забезпеченні результативного функціонування підприємства, що підтверджено досвідом багатьох державних підприємств в інших країнах. Такий підхід не лише створить фінансову вигоду для державного бюджету, а й підвищить якість послуг, які надаються громадянам, позитивно вплине на національну економіку та бізнес-середовище, підвищить привабливість України для інвесторів, ліквідує корупційні ризики [2].

Україна розпочала амбіційну реформу у секторі державних підприємств, включаючи серед іншого поступову корпоратизацію державних підприємств, створення незалежних наглядових рад у найбільших державних підприємствах, встановлення нових вимог щодо прозорості та розкриття інформації і запровадження обов'язкових незалежних аудитів для економічно важливих державних підприємств. *Організація економічного співробітництва та розвитку* взяла на себе зобов'язання супроводжувати ці реформи, працювати разом з Україною, нашими державами-членами та іншими партнерами для того, щоб підтримати стратегію та установи, які регулюють енергетичний сектор України на шляху до передового міжнародного досвіду.

Кабінет Міністрів України оголосив, що на 15 найбільших державних підприємств будуть поширені стандарти ОЕСР, а саме «Керівних принципів щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності». Серед таких підприємств: Оператор ГТС, ДАК «Автомобільні дороги України», ПАТ «Аграрний фонд», Поліграфкомбінат «Україна», ДП «Украерорух» [4].

При цьому в процесі реалізації корпоративного управління державною власністю реалізуються одночасно і приватно-правові, і публічно-правові відносини, оскільки

в цьому аспекті держава виступає в ролі комплексного стейкхолдера, зацікавленого одночасно в отриманні прибутку, збільшенні доходів бюджету і підвищенні якості управління об'єктами державної власності, виконанні соціальних функцій для здійснення всіх необхідних функцій держави.

При цьому реалізація подібних правовідносин призводить до корпоративних конфліктів між різними групами органів управління, представлених державою, професійними повіреними, незалежними директорами та іншими особами.

Отже, в умовах, що склалися в українській економіко-правовій дійсності, є необхідним сформуванню ефективну систему управління державною власністю за рахунок підвищення значимості корпоративних інструментів у разі дотримання відповідності складу федерального майна функцій держави, забезпечення відкритості інформації про ефективність управління федеральним майном, поліпшення управління державними частками в акціонерних товариствах, розвитку практики залучення незалежних корпоративних директорів, зокрема в підприємствах з державною участю, законодавчого закріплення основних інструментів корпоративного управління державними підприємствами.

Корпоративне управління – це нормативно-регламентоване управління діяльністю підприємства. Баланс різних інтересів: акціонерів, членів управлінських органів корпорації («менеджменту»), інших зацікавлених осіб – забезпечується насамперед шляхом законодавчого регулювання відносин у сфері корпоративного управління. Законодавче регулювання у сфері корпоративного управління відбувається шляхом встановлення імперативних приписів, необхідних як з точки зору забезпечення інтересів самих учасників корпорації, насамперед міноритарних, так і з точки зору захисту інтересів зацікавлених осіб (передусім кредиторів) і громадських інтересів.

Разом з тим самі корпорації повинні мати законодавчо окреслену, певну свободу у виборі моделі управління. Більше того, сама корпорація має право встановлювати свої правила корпоративної поведінки за умови, що вони не обмежують права і законні інтереси учасників корпорації і не порушують інтереси інших зацікавлених осіб, а також публічні інтереси. В основі належного корпоративного управління лежать вихідні засади, базові постулати – принципи корпоративного управління: принцип рівного і справедливого ставлення до всіх акціонерів під час реалізації ними права на участь в управлінні корпорацією; принцип підзвітності; принцип прозорості; принцип соціальної відповідальності та відповідальності перед кредиторами. Саме ці принципи є основою для розвитку законодавства, що регулює корпоративні відносини, зокрема і відносини у сфері управління корпораціями. При всьому різноманітті підходів до різновидів моделей корпоративного управління аналіз сучасної практики корпоративного управління свідчить про співіснування двох базових моделей: німецької й англо-американської (відповідно, інсайдерської та аутсайдерської). На нашу думку, можливе виділення варіативної моделі управління в тому випадку, коли законодавчо закріплена можливість вибору або однієї, або іншої базової моделі корпоративного управління [5].

Враховуючи те, що термін повинен якнайповніше і найточніше передавати зміст поняття, яке він позначає, існує об'єктивна потреба у визначенні сутності понятійного апарату цього дослідження, оскільки неточний термін може бути джерелом непорозуміння між фахівцями. Термін «принцип» у перекладі з латинської мови означає «початок», «першооснова», «первинність» [6].

Принцип – це основна підвалина функціонування будь-якої соціальної системи (зокрема правової), вплив якої поширюється на всі елементи цієї системи та детермінує їх характерні риси. Принципи не завжди мають нормативне закріплення, проте від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна визначити характер правових норм, заходів і діяльності органів, які реалізують ці норми та заходи.

Під час визначення поняття принципів права можна виділити дві концепції, які сформувались у правовій доктрині.

Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення певного виду людської діяльності, які конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висувають до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [7, с. 40].

Як бачимо, існують різні підходи до розуміння принципів права. Проте для нашого дослідження особливо цікавим є те, що, визначаючи сутність принципів права, вчені вказують на їх здатність впливати як на норми права, так і на правозастосовну діяльність органів [8].

Поряд з тим у правовій системі України виділяють групи принципів, огляд яких сприятиме кращому розумінню та систематизації принципів управління державними підприємствами, оскільки перші є вихідними для формування других.

У цьому контексті особливого значення набувають «Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами». Керівні принципи ОЕСР з корпоративного управління для підприємств з державною участю (далі – Керівні принципи) являють собою *рекомендації* для держав, покликані забезпечити ефективне, прозоре та відповідальне функціонування підприємств з державною участю. Вони є прийнятим на міжнародному рівні *стандартом* того, як саме держави повинні здійснювати функцію державного власника, щоб уникнути помилок, пов'язаних як з пасивним володінням майном, так і з надмірним втручанням з боку держави. Керівні принципи були вперше розроблені 2005 року як доповнення до Принципів корпоративного управління ОЕСР (далі – Принципи). Дані Принципи були перейменовані в Принципи корпоративного управління G20 / ОЕСР після їх перегляду 2015 року та затвердження на зустрічі міністрів фінансів і глав центральних банків країн «Групи двадцяти» (G20), що відбулася 4–5 вересня 2015 року.

Вони були оновлені 2015 року, щоб урахувати десятирічний досвід щодо їх застосування та відобразити нові питання, які виникли щодо підприємств з державною участю в національному та міжнародному контексті. Держави під час виконання своїх обов'язків власника можуть також отримати користь з таких рекомендацій, які застосовуються в приватному секторі, а саме з Принципів корпоративного управління G20 / ОЕСР. Керівні принципи покликані доповнити Принципи, яким вони повністю відповідають. Інші відповідні документи ОЕСР включають у себе Керівні принципи ОЕСР для багатонаціональних підприємств. Додаткові керівництва також можна знайти і в інших джерелах, таких як Керівництво ОЕСР з інвестиційної політики і Інструментарій ОЕСР

для оцінки впливу на конкуренцію. Керівні принципи містять рекомендації для держав, як саме можна забезпечити наявність відповідальності підприємств з державною участю перед громадськістю на тому самому рівні, що і відповідальність публічних компаній перед своїми акціонерами. Оновлені Керівні принципи були прийняті і розсекречені Радою ОЕСР, керівним органом Організації в липні 2015 року разом з Рекомендацією Ради щодо стимулювання їх використання міжнародною спільнотою.

Керівні принципи були переглянуті країнами-членами ОЕСР спільно з широким колом партнерів і зацікавлених осіб. Колумбія, Латвія і Російська Федерація брали участь у перегляді Керівних принципів як Партнери (на рівних засадах з країнами-членами ОЕСР) і сприяли досягненню результатів проведеного перегляду. Група Світового Банку брала участь як Спостерігач у Робочій групі з питань державної власності та практики приватизації. Аргентина, Бразилія, Китай, Коста-Ріка, Казахстан, Литва, Перу, Філіппіни, ПАР і Україна брали безпосередню участь в обговореннях Робочої групи з питань перегляду Керівних принципів. У ході перегляду Керівних принципів були також організовані великі консультації поза рамками регулярних засідань Робочої групи. Були отримані коментарі від державних органів таких країн: Кабо-Верде, Еквадор, Єгипет, Індія, Індонезія, Ірак, Народна демократична республіка Лаос, Малайзія, Мавританія, Марокко, М'янми, Парагвай, Сурінам, Таїланд, Уругвай і В'єтнам.

У Керівні принципи були внесені істотні зміни, а їх актуальність для політики була значно підвищена. Оновлений і вдосконалений документ більш чітко передбачає, як директивні органи повинні створювати державні установи і забезпечувати застосування узгоджених належних практик. Були розроблені рекомендації, які обґрунтовують державну участь у підприємствах, які допоможуть приймати рішення щодо доцільності входу держави в приватний сектор і застосування вимог до звітності. Рекомендації щодо підтримки однорідного конкурентного середовища між підприємствами з державною участю і приватними підприємствами містять вказівки для підприємств з державною участю, які здійснюють діяльність на національному та міжнародному ринках.

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо, що нормативно-правове забезпечення функціонування дієвої моделі корпоративного управління підприємствами з державною часткою має ґрунтуватися на принципах корпоративного управління (рівного ставлення до всіх учасників (акціонерів), підзвітності органів корпорації, інформаційної відкритості та прозорості, відповідальності перед зацікавленими особами) і здійснюватися за умов балансу імперативного та диспозитивного правового регулювання. Основою такого регулювання можуть бути «Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами», які являють собою за своєю юридичною природою збірки правових звичаїв, подібних до умов міжнародної торгівлі «Incoterms».

Законодавче регулювання з використанням механізмів імперативного регулювання є необхідним з точки зору забезпечення балансу інтересів учасників корпоративних відносин (насамперед міноритарних), а також з точки зору забезпечення інтересів зацікавлених осіб (передусім контрагентів державних підприємств).

Використання «Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами» виглядає особливо ефективним через механізм імплементації їх положень у чинні нормативно-правові акти, які стосуються управління майновими правами держави, або як альтернатива через створення нового кодифікованого акта (наприклад, «Про підприємства з державною участю»).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Масаміши Коно Чому важлива реформа державних підприємств? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/05/12/7293243/>
2. Ефективні державні підприємства. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva>
3. Аніловська Г. Я. Державний фактор трансформаційних перетворень в економіках перехідного типу. Укоопспілка. Л., 2002. 323 с.
4. Уряд визначив держпідприємства, на яких запровадять управління за стандартами ОЕСР. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3072910-urad-viznaciv-derzpidpriemstva-na-akih-zaprovadat-upravlinna-za-standartami-oesr.html>
5. Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами. URL: <https://www.oecd.org/publications/2015-9789264312906-uk.htm>
6. Словник іншомовних слів. URL: <http://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=14621&action=show>
7. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–44.
8. Солоненко О. М. Функціональний аспект принципів права у правозастосовній діяльності. *Юридичний часопис НАВС*. 2011. № 1. URL: <http://www.naiiu.kiev.ua/chasopis/materials/13>

REFERENCES

1. Masamishy Kono Chomu vazhlyva refoorma derzhavnykh pidpryiemstv? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/05/12/7293243/>
2. Efektyvni derzhavni pidpryiemstva. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva>
3. Anilovska H. Ya. Derzhavnyi faktor transformatsiinykh peretvoren v ekonomikakh perekhidnoho typu. Ukoopspilka. L., 2002. 323 s.
4. Uriad vyznachyv derzhpriemstva, na yakykh zaprovadiat upravlinnia za standartamy OESR. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3072910-urad-viznaciv-derzpidpriemstva-na-akih-zaprovadat-upravlinna-za-standartami-oesr.html>
5. Kerivnykh pryntsyypiv OESR shchodo korporatyvnoho upravlinnia derzhavnymy pidpryiemstvamy. URL: <https://www.oecd.org/publications/2015-9789264312906-uk.htm>
6. Slovyk inshomovnykh sliv. URL: <http://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=14621&action=show>
7. Starchuk O. V. Shchodo poniattia pryntsyypiv prava. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2012. № 2. S. 40–44.
8. Solonenko O. M. Funktsionalnyi aspekt pryntsyypiv prava u pravozastosovni diialnosti *Yurydychnyi chasopys NAVS*. 2011. № 1. URL: <http://www.naiiu.kiev.ua/chasopis/materials/13>

V. Bessarabova. The legal nature of «Guidelines of OECD on corporative management of state enterprises» and implementation of its in Ukraine

The organization of the proper quality of management in enterprises with state participation is extremely important for the formation of effective and open mechanisms of economic development, both nationally and internationally. The modern state sets state-owned enterprises,

in addition to commercial ones, also socio-economic goals, using them to regulate and increase the competitiveness of the economy, overcome economic disparities and support employment. The current model of management of state-owned enterprises involves the introduction of corporate governance tools, including strategic planning, development and approval by the state as a shareholder of individual economic policies for property management for each enterprise, appointment of independent supervisory boards and development of incentives for such boards and boards. This is a key factor in ensuring the effective operation of the enterprise, as evidenced by the experience of many state-owned enterprises in other countries. The paper is dedicated to issues on the legal nature of "Guidelines of OECD on corporate management of state enterprises" and opportunities of implementing of its in Ukraine. Principles of corporate management are both basic postulates and starting basis for appropriative corporate management. The balance between interests of shareholders, members of the governing bodies of the corporation ("management"), other stakeholders is provided, firstly, by legislative regulation of relations in the field of corporate management. There is stressed, that the regulative provision of activity of effective model of corporate management of state-owned enterprises has to be based on principles of corporate management (equal treatment of all participants (shareholders), accountability of the corporation, information openness and transparency, accountability to stakeholders), and to be implemented in the circumstances of a balance between imperative and dispositive legal regulation. The "Guidelines of OECD on corporate management of state enterprises" can be the basis of this regulation. The "Guidelines of OECD on corporate management of state enterprises" by its legal nature is a collection of legal customs, seems to terms of international trade "Incoterms". Legislative regulation using the mechanisms of mandatory regulation is necessary in terms of ensuring the balance of interests of participants in corporate relations (especially minority), as well as in terms of ensuring the interests of stakeholders (especially contractors of state enterprises). Using of the "Guidelines" is especially effective where mechanism of implementation of its provisions in current regulative acts on management of property rights of the state is applying, or new Code will be carry-out.

Keywords: enterprises, corporate management, corporate relationships, principles, legal customs, standards.

Стаття надійшла до редколегії 7 вересня 2021 року