

**Огляд ОЕСР корпоративного управління
державних підприємств в Україні
Висновки та рекомендації**

За останні шість років Україна зробила кілька кроків до реформування корпоративного врядування у найбільших ДП/SOE та узгодження своєї практики з Керівними принципами ОЕСР/OECD щодо корпоративного врядування ДП. Деякі досягнення цього періоду включають прийняття змін до Закону «Про управління об'єктами державної власності» у 2016 році, які передбачають положення, що вимагають більшості незалежних директорів у наглядових радах ДП та більшої прозорості та розкриття інформації ДП. У 2015 році Україна опублікувала перший щорічний зведений звіт про 100 найбільших ДП. Хоча від практики підготовки таких звітів врешті-решт поступово відмовилися, нещодавно уряд створив загальнодоступну онлайн-інвентаризацію (Prozvit) з фінансовими показниками для центральних ДП, що є кроком до кращої прозорості. Україна також створила комітет при уряді для висунення кандидатур та конкурсного відбору незалежних членів наглядової ради та керівників/СЕО економічно важливих ДП - хоча його стабільну роботу ще належить налагодити. Минулого року Україна визначила пріоритетним завданням впровадження реформ корпоративного врядування у топ-15 ДП та проголосила мету приведення практики у відповідність із Керівними принципами корпоративного врядування ДП. Також були зроблені значні кроки для вдосконалення корпоративного врядування в державних банках.

У той же час реформа корпоративного врядування досі залишається на початковій стадії. З одного боку, реформаторські зусилля попередніх урядів часом були фрагментарними, часто залишалися незавершеними, а в деяких випадках навіть зворотними. Багато законодавчих вимог та встановлених політик не виконуються або порушуються. Вісімдесят шість відсотків із 3300 ДП, що перебувають у державній власності, досі існують як державні унітарні підприємства. Відсутність всеохоплюючої політики власності та децентралізована функція власності, коли понад 80 центральних органів виконавчої влади здійснюють права власника, призводить до розбіжності в підходах до управління та конфліктів цілей для окремих ДП та незрозумілої ролі відповідних суб'єктів здійснення державної власності. Одночасне виконання міністерствами та іншими державними установами функції власника, суб'єкта формування політики та регулятора є додатковим джерелом конфлікту інтересів. Застосування безлічі винятків та існування суперечливих положень у чинному законодавстві допускають суперечливі тлумачення закону. Це створює можливості для надмірного втручання в діяльність ДП. Наприклад, ці положення позбавляють наглядові ради найважливіших повноважень, таких як призначення керівників та затвердження стратегій та фінансових планів. Необхідна подальша увага до виконання законодавства державою як акціонером та окремими державними підприємствами, зокрема, щодо створення незалежних наглядових рад призначення професійного менеджменту, запровадження функціонуючих систем внутрішнього контролю та аудиту, систематичного зовнішнього незалежного аудиту та широкого поширення МСФЗ/IFRS.

Більше того, незважаючи на поступовий прогрес у минулому, зміна пріоритетів, частково через кризу, спричинену Covid-19, призвела до стагнації реформ та невдач, включаючи, відставки членів наглядових рад та затримок у просуванні законодавчих пропозицій. Цей огляд також вказує на широкі занепокоєння щодо довгострокової політичної готовності та здатності виконувати Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування ДП. До цього додається відсутність прозорості та консультацій із зацікавленими сторонами щодо ключових державних рішень та політик. Відсутність лідерської позиції та довготривалої стабільної політичної бази разом із слабкими повноваженнями регулюючих та правоохоронних органів посилюють ризик того, що політики та особи, які керуються власними інтересами, приймають політично вмотивовані рішення за рахунок результатів діяльності ДП. В подальшому буде необхідним сильне керівництво та тон зверху, а також чіткіша політика довгострокової власності, щоб здійснити цілісні реформи.

Для вирішення деяких із цих проблем цей огляд визначає перелік найближчих та довгострокових пріоритетів (невичерпний), щоб допомогти Україні краще узгодити свою практику з Керівними принципами щодо корпоративного врядування ДП. Українській владі рекомендується продовжувати співпрацювати з ОЕСР з метою підтримки їх впровадження.

Короткострокові пріоритети

Усунути невідповідність законодавчої та нормативної бази. Закон «Про управління об'єктами державної власності» (Закон про ДП) встановлює загальну структуру корпоративного врядування для ДП. Однак додаткові закони та підзаконні акти можуть застосовуватися до ДП залежно від їх організаційно-правової форми, типу та сектору діяльності. Це спричиняє безліч винятків, суперечливих тлумачень та суперечностей. Україні потрібно внести зміни до чинної законодавчої бази щодо корпоративного врядування ДП, щоб узгодити її з Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного врядування ДП. Змінена законодавча база повинна мати на меті, *серед іншого*:

- уточнити та чітко розмежувати роль держави як власника як при здійсненні своїх прав як акціонера, так і в рамках більш широких функцій власності, від ролей та відповідальності наглядових рад, які повинні відповідати Керівним принципам ОЕСР щодо корпоративного врядування ДП (наприклад, призначення керівника, звільнення та винагорода, визначення стратегії, затвердження ключових корпоративних документів тощо)
- виправити суперечності між різними законами (включаючи Закон про ДП та Закон про АТ) та нормативно-правовими актами (Постанови Кабінету Міністрів), встановити чітку ієрархію застосування та усунути винятки для окремих галузей (наприклад, оборонно-промислового комплексу) та окремих ДП
- скасувати «ключові показники діяльності» наглядової ради та забезпечити, щоб оцінка наглядової ради як колегіального органу проводилася на основі самооцінки та зовнішнього незалежного оцінювання, на основі чітких та прозорих критеріїв, включаючи здатність наглядової ради досягати широких цілей та виконувати надані доручення для досягнення довгострокової вартості, встановленої суб'єктом державної власності.
- встановити чіткі підстави для дострокового припинення повноважень членів наглядової ради, які слід відокремити від процесу оцінки наглядової ради.

Продовжити реформи корпоративного управління в топ-15 ДП. Імплементация протокольних рішень № 26 та 62 КМУ затримується, і додаткова увага особливо важлива навколо практики призначення наглядових рад та керівників. Суб'єкти державної власності повинні забезпечити повну прозорість призначення та звільнення членів наглядових рад та керівників, що повинно відображатися у добре структурованих, єдиних, прозорих та заснованих на заслугах процедурах. Суб'єкт державної власності повинен забезпечити, щоб наглядові ради склалися з більшості незалежних директорів та мали повноваження приймати незалежні та об'єктивні рішення, були захищені від надмірного політичного втручання та мали необхідну автономію для здійснення своїх функцій. Наглядова рада повинна мати повноваження з призначення та звільнення керівників. Суб'єкт державної власності повинен утримуватися від загального використання «виконуючих обов'язки» керівників, адже такий підхід дозволяє обходити встановлені процедури висунування кандидатів. Суб'єкти державної власності повинні прагнути залучати та утримувати відповідні, кваліфіковані та авторитетні кадри серед членів наглядових рад та менеджменту, а також реалізовувати політику винагороди для досягнення цієї мети. Україна, можливо, захоче розглянути заходи, що сприяють посиленню гендерної різноманітності у наглядових радах та вищому керівництві.

Застосовувати найкращі практики щодо прозорості та розкриття інформації в економічно важливих ДП та вдосконалювати фінансову та нефінансову звітність. Суб'єкт державної власності повинен розробити політику розкриття інформації для ДП, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розголошувати, відповідні канали розкриття та механізми забезпечення якості інформації. Ця політика розкриття інформації повинна систематично впроваджуватися ДП, активно контролюватися Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та передбачати відповідальність для ДП у випадках порушень. Зокрема, економічно важливі ДП повинні створювати підрозділи внутрішнього аудиту, які підпорядковуються безпосередньо наглядовій раді, і діяльність яких контролюється

аудиторським комітетом наглядової ради, очолюваним незалежним членом наглядової ради, уникаючи втручання держави. Вибір незалежного аудитора повинна проводити наглядова рада відповідно до встановлених процедур. Наглядові ради повинні відповідати за забезпечення того, щоб ДП, що відповідають вимогам, систематично готували свою фінансову звітність на основі міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та аудиту. Ревізійні комісії слід скасувати. Суб'єкти державної власності повинні підтримувати діалог з державними аудиторськими установами та зовнішніми незалежними аудиторами та вживати відповідних заходів у відповідь на висновки аудиту. Для ДП, що мають спеціальні обов'язки, вища аудиторська установа може також оцінити адекватність заходів управління ризиками та добропорядності, встановлених для досягнення зазначених цілей політики. У цьому ключі суб'єкти державної власності повинні забезпечити належну компенсацію витрат на виконання спеціальних обов'язків, якщо вони покладені на ДП, забезпечуючи чітке відокремлення витрат на виконання спеціальних обов'язків від витрат на комерційну діяльність.

Розробити комплексну політику власності з чіткими обґрунтуваннями державної власності. Поточні «Основні засади здійснення державної власності» повинні бути офіційно оформлені та розроблені з урахуванням компромісів між вартістю для акціонерів, довгостроковою інвестиційною спроможністю, спеціальними обов'язками та іншими цілями державної політики. Політика власності повинна відображати загальнодержавну політику та пріоритети, встановлювати зв'язки з існуючими урядовими галузевими стратегіями (такими, як так званий процес «тріаж» та Принципи стратегічного реформування державного банківського сектору) та зобов'язаннями, викладеними у галузевому законодавстві. Політика повинна базуватися на достатньо довгому часовому горизонті, щоб дозволити керівним органам компанії розробити корпоративну стратегію та визначити цілі, що відповідають довгостроковим інтересам компанії та акціонера, та піддавати їх періодичному перегляду. Це повинно послужити основою, на якій суб'єкти державної власності встановлять обґрунтування державної власності, а також широкі повноваження та цілі для окремих ДП, які мають бути зрозумілими та обговорюватись з наглядовими радами. Це повинно враховуватися ДП для цілей їх стратегічного та фінансового планування. Політика власності повинна бути предметом політичної звітності та консультацій із зацікавленими сторонами перед затвердженням. Політика повинна базуватися на законодавчій базі, щоб забезпечити її придатність до виконання та бути загальнодоступною.

Держава повинна забезпечити, щоб управління ДП здійснювалося прозоро та підзвітно. Уряд повинен встановити чітку політику, яка буде прозорою та підлягатиме підзвітності. Ключові політичні документи, такі як ті, що стосуються реформи 15 ДП, або «Основні засади здійснення державної власності» повинні проходити відповідні процедури консультацій із зацікавленими сторонами та відповідати процедурам політичної відповідальності. Такі політичні документи слід публікувати та робити їх доступними для широкої громадськості.

Повернутися до практики підготовки річної агрегованої звітності, одночасно оновлюючи платформу ProZvit. Подальші зусилля повинні бути зосереджені на забезпеченні високоякісних даних, а також на оновленні та впорядкуванні платформи ProZvit, мінімізуючи розбіжності та дублювання з іншими існуючими джерелами (наприклад, єдиним порталом ФДМУ). Більше того, Міністерству економіки слід повернутися до практики підготовки щорічної агрегованої звітності щодо всіх портфельів ДП (або, принаймні, економічно важливих ДП), що допоможе посилити підзвітність держави як акціонера та послужить ключовим інструментом розкриття інформації.

Професіоналізація функцій державної власності як засобу боротьби з корупцією, уникнення надмірного політичного втручання та непотрібного повсякденного втручання в діяльність ДП, з кінцевою метою підвищення ефективності та прибутковості ДП. Щоб адресувати занепокоєння щодо повсякденного втручання та надмірного політичного впливу, суб'єкти державної власності повинні вжити заходів для професіоналізації практик власності. Сюди входить припинення використання застарілих планових документів (таких як фінансовий план), які можуть бути джерелом неналежних практик. Уряд повинен забезпечити, щоб суб'єкти

державної власності встановлювали та контролювали виконання широких повноважень та цілей для ДП, які базуються на чітких фінансових та нефінансових цілях, цілях щодо структури капіталу (включаючи гнучку політику дивідендів) та допустимих рівнях ризику. Суб'єкти державної власності мають вести постійний та активний діалог з наглядовими радами щодо проектів ключових стратегічних документів для досягнення згоди щодо того, що є реалістичним, досяжним та узгодженим із очікуваннями акціонерів. Двостороння підзвітність та інституціоналізований діалог між державою та наглядовою радою будуть ключовим аспектом професіоналізації державної власності. Слід подбати про те, щоб держава надмірно не втручалася в процес та щоб такий діалог не використовувався як засіб для потенційного політичного втручання.

Довгострокові пріоритети

Створити централізований орган координації власності. Слід створити потужну, незалежну та професійну агенцію, яка би забезпечувала здійснення функції держави як суб'єкта власності на загально-урядовій основі. Цей суб'єкт повинен (1) реалізовувати повні права власника щонайменше щодо економічно важливих ДП; водночас (2) координуючи решту портфеля ДП. Цей суб'єкт повинен мати повноваження, потенціал та компетенцію здійснювати права власності самостійно або узгоджено з іншими представниками уряду, що здійснюють функції державної власності. Суб'єкт державної власності повинен бути частиною державного управління, яка не є одночасно залученою до політичного планування, регуляторних функцій чи встановлення спеціальних обов'язків. Він повинен контролюватися вищою посадовою особою з уряду/міністром і бути підзвітним відповідним законодавчим органам. Суб'єкт державної власності повинен користуватися певною бюджетною автономією та мати достатні ресурси, щоб забезпечити йому гнучкість щодо набору, оплати праці та збереження необхідних кадрів. Суб'єкт державної власності повинен бути захищений від надмірного політичного втручання та корупції.

Забезпечення рівних умов з приватними компаніями. Щоб уникнути спотворення конкуренції, регулювання спеціальних обов'язків слід уточнити та вдосконалити, встановивши чітку методологію компенсації. Суб'єкти державної власності повинні систематично повідомляти Антимонопольний комітет України (АМКУ) перед тим, як надавати державну допомогу та заходи підтримки на ДП та комунальних підприємств, і повинні підлягати примусовим заходам АМКУ у разі надання незаконної державної допомоги. З цією метою АМКУ повинен отримати додаткові повноваження для виконання своїх функцій. ДП повинні бути зобов'язані вести окремий облік комерційної та некомерційної діяльності, щоб забезпечити компенсацію за виконання спеціальних обов'язків. Уряд повинен переглянути положення, що регулюють процедури банкрутства та мораторії, що застосовуються до ДП та комунальних підприємств, одночасно усуваючи безумовне (з точки зору тривалості та обсягу) використання державних гарантій для ДП та комунальних підприємств для доступу до фінансування. Уряд повинен вимагати, щоб ДП отримували доступ до фінансування на комерційних умовах, що, серед іншого, означає, що вони повинні мати можливість надавати свої активи в заставу. У свою чергу, наглядові ради та менеджмент повинні мати належні стимули для здійснення належного фінансового менеджменту. З цією метою Міністерство фінансів має посилити свою систему моніторингу фіскальних ризиків, наприклад, публікуючи щоквартальні звіти про оцінки фіскального ризику ДП та заходи щодо зменшення ризиків (з НБУ для державних банків), а також забезпечуючи, щоб усі ДП виконували вимогу, щоб їхня річна фінансова звітність була перевірена зовнішніми незалежними аудиторами.

Продовжувати зміцнювати антикорупційне регулювання, що застосовується до ДП. Держава повинна застосовувати високі стандарти поведінки, сприяти доброчесності та забезпечувати чіткість своїх очікувань щодо сприяння антикорупційним зусиллям. Вона повинна забезпечити, щоб антикорупційні установи, включаючи НАБУ, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та Вищий антикорупційний суд, мали достатні ресурси, персонал та повноваження для проведення

розслідувань. Наглядові ради ДП повинні забезпечити, щоб компанії впроваджували високі стандарти розкриття інформації та прозорості, особливо у сфері закупівель, та розробляли інтегровану систему управління ризиками під керівництвом комітетів з управління ризиками. Паралельно, наглядові ради повинні вдосконалювати системи внутрішнього контролю, заходи у сфері комплаєнсу та етики у відповідності до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування ДП. У керівних органах ДП повинен бути високий рівень доброчесності, а кандидати на посади членів наглядової ради або керівника не повинні мати видимого/потенційного або реального конфлікту інтересів.

Провести реформування решти портфеля ДП відповідно до політики власності та повністю централізувати власність. Повна корпоратизація державних унітарних підприємств (тобто їх перетворення в акціонерні товариства, товариства з обмеженою або додатковою відповідальністю) повинна бути проведена щодо решти портфелю (включаючи комунальні підприємства), якщо вони не визначені для ліквідації, відповідно до комплексної політики державної власності. Основні ДП, які залишаються у державній власності, повинні бути консолідовані під одним централізованим органом координації власності відповідно до найкращих практик, викладених у Керівних принципах ОЕСР щодо корпоративного врядування ДП.