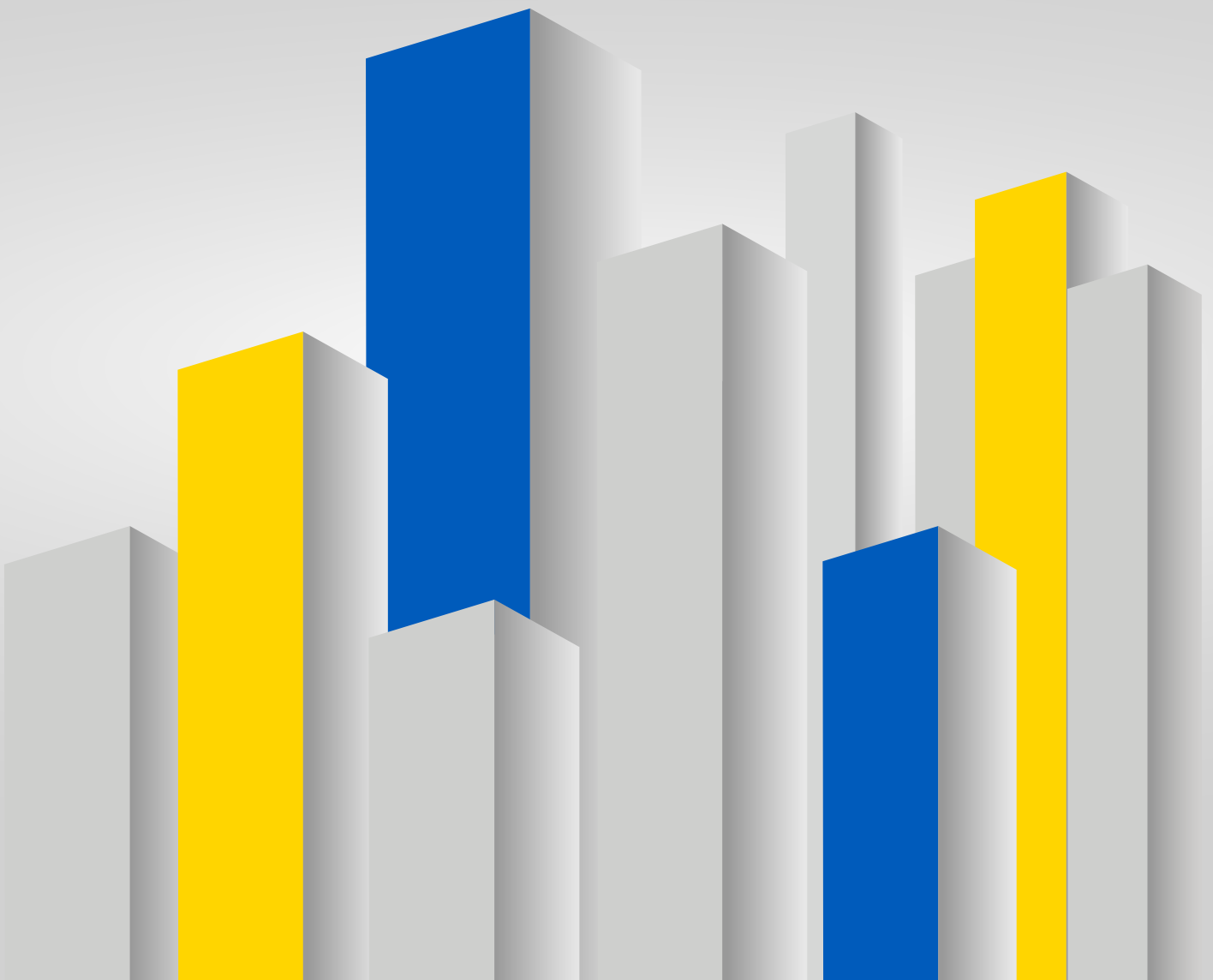




Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств УКРАЇНА



Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств

УКРАЇНА



Просимо наводити посилання на цю публікацію як:

ОЕСР (2021 р.), Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна, <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>.

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

Цей документ публікується під відповідальність Генерального секретаря ОЕСР. Думки й аргументи, висловлені в цьому документі, не обов'язково відповідають офіційній позиції ОЕСР або урядів країн – членів ОЕСР, або точці зору урядів країн – членів Європейського союзу. Цей документ і будь-яка наведена в ньому карта не мають відношення до статусу або суверенітету будь-якої території, визначення міжнародних кордонів і ліній розмежування, а також назви будь-якої території, міста чи району.

© OECD 2021 р.

Передмова

У цьому огляді оцінюється структура корпоративного управління підприємств державного сектору України на предмет дотримання *Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами* (далі – «Керівні принципи ДП»). Складання цього огляду здійснюється на запит Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України в рамках проекту, що здійснюється за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Норвегії. Ця робота виконується в контексті Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та ОЕСР щодо поглиблення співробітництва.

На виконання запиту України від березня 2020 р. щодо дотримання Керівних принципів ДП та в дусі підтвердження цих принципів Прем'єр-міністром України Денисом Шмигалем у червні 2020 р. ОЕСР почала процес перегляду ситуації в державних підприємствах України на предмет дотримання Керівних принципів ДП. Цей процес передбачав отримання інформації від органів влади України, проведення допоміжного дослідження та здійснення (віртуальних) місій зі збирання фактів. Під час здійснення місій зі збирання фактів робоча група з оцінки провела зустрічі з представниками відповідних державних установ, керівних органів і керівництвом ДП, а також представниками громадянського суспільства. Робоча група з оцінки включала членів Секретаріату та бюро Робочої групи зі Швеції та Латвії, представників делегації ЄС і Міністерства закордонних справ Норвегії, а також місцевих експертів у галузі корпоративного управління та експертів із правових питань.

Після початкової місії зі збирання фактів та інформації проміжну версію цього звіту було подано на розгляд засідання Робочої групи з питань управління державною власністю та практики приватизації, яке відбулося в жовтні 2020 р. Із тієї нагоди Робоча група виявила потребу та повідомила про те, яка подальша інформація буде їй потрібна для складання висновку щодо імплементації Україною Керівних принципів ДП. Після подання додаткових матеріалів органами влади України Секретаріат ОЕСР здійснив повторну місію зі збирання фактів до України в січні 2021 р. На нараді в березні 2021 р. Робоча група обговорила й затвердила остаточну версію цього звіту, який було оновлено з урахуванням інформації, наданої Секретаріату станом на кінець квітня 2021 р.

Під час процесу розгляду ОЕСР на запит України також надала коментарі щодо проекту закону про корпоративне управління (так званий «проект ех-6428»), який наразі розробляється. Цей законопроект покликаний внести зміни до законодавства, яке регулює корпоративне управління в ДП, задля оптимізації застосовного законодавства та роз'яснення практики корпоративного управління в ДП. У консультаціях із робочою групою з оцінки та ЄБРР Секретаріатом ОЕСР

4 | ПЕРЕДМОВА

були підготовлені коментарі, які було надано органам влади України в листопаді 2020 р. Передбачається подання оновленого законопроекту до парламенту, при цьому стосовно подальших редакцій консультації ОЕСР не запитувалися.

Подяки

Цей огляд включає в себе значні внески низки учасників. Особлива подяка висловлюється уряду Норвегії за фінансування та підтримку проекту, зокрема Послу, Його Достойності Еріку Сведалу, Петтеру Норе, Еллен Сті, Олександрі Вацко та Керстін Валберг.

ОЕСР висловлює подяку представникам міністерств і державних установ України за співробітництво й підтримку під час місій зі збирання фактів та інформації в процесі огляду. Ми високо цінуємо їхню готовність провести зустріч із робочою групою ОЕСР із оцінки, заповнити анкету, надати відгук на законопроекти, а також надати додаткову інформацію для розробки цього звіту. ОЕСР висловлює подяку Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, зокрема Заступнику міністра Світлані Панаїотіді, Надії Кобиляк, Олександрю Максимову, Наталії Турчиній і Олені Балдуховій; Міністерству фінансів, зокрема Олені Зубченко, Олександрі Купрійчук, Оксані Параскевій, Наталі Страховій, Дмитру Олійнику й Анні Ліпській; а також Секретаріату Кабінету Міністрів, зокрема Олександрю Мельниченко, Олексію Волошину, Катерині Пеньковій, Катерині Шаманській, Олександрю Курило, Володимирю Каленському та Дмитру Шевчуку.

ОЕСР також висловлює подяку Антимонопольному комітету України, зокрема Заступнику голови Дар'ї Чередниченко, Ігорю Солдатенко, Оксані Дягілевій, Анастасії Ксондзик і Стефану Сабау; Національному банку України, зокрема Олександрю Бевзю, Дмитру Ткачуку й Володимирю Суханову; Фонду державного майна України, зокрема Першому заступнику голови Леоніду Антоненко, Юрію Мартинюку, Владиславу Данилішину, Тетяні Буртняк, Сергію Дубовику, Олесі Мизиній та Софії Маковці. ОЕСР також висловлює подяку члену Національної комісії з цінних паперів та фондових ринків Максиму Лібанову та члену Національного антикорупційного бюро України Віктору Катеринику, а також іншим учасникам, зокрема представникам Міністерства інфраструктури, Міністерства енергетики, Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Особлива подяка висловлюється представникам державних підприємств, які взяли участь у співбесідах під час місій зі збирання фактів, включно з Андрієм Гайдуцьким і Олександром Голодницьким, «Адміністрація морських портів України»; Дмитру Богдану, «Укрзалізниця»; Роману Бондару, Тарасу Іванишину й Олегу Яковенко, «Укроборонпром»; Віталію Белікову та Марії Швірст, Укрпошта; а також членам наглядової ради та правління банків «Приватбанк» і «Укркресімбанк». Також висловлюємо подяку представникам підприємств, які надали інформацію про свою практику, включно з компаніями «Укренерго», Поліні Загнітко та Ользі Кучерук з компанії «Нафтогаз», компаніям «Оператор

ГТС України», «Укргідроенерго», «Енергоатом», «Аеропорт “Бориспіль”», «Украерорух», «Аграрний фонд», «Автомобільні дороги України», «Державна продовольчо-зернова корпорація України» та «Поліграфічний комбінат “Україна”».

Окрім цього, ОЕСР висловлює подяку представникам міжнародної спільноти й громадянського суспільства, зокрема Панайотісу Стамулісу, Торстену Воллерту, Юльді Кіліте і Хлої Алліо, Європейська служба із зовнішніх справ (EEAS); Жану П'єро Сігні, Ірині Кравченко, Анні Кожем'яченко та Юлії Землицькій, ЄБРР; Йості Люнгману, Габору Пулі та Жану Гійому Пулену, МВФ; Людовіку Леа, Посольство Франції в Україні; Глібу Вишлінському й Богдану Прохорову, «Центр економічної стратегії»; Марині Цапок, Христині Зелінській і Анастасії Козловцевій, Transparency International; і Українській академії корпоративного управління. Дякуємо також Айварасу Абромавічюсу, Олександру Данилюку, Павлу Кухті, Наталії Бойко та Юлії Ковалів за цінні аналітичні висновки стосовно реформ ДП в Україні.

Автори також бажають висловити подяку колегам-рецензентам – членам Робочої групи ОЕСР з питань управління державною власністю та практики приватизації, зокрема Ларсу Еріку Фредрікссону (Швеція) та Владиславу Весперісу (Латвія), які брали участь у місіях, надавали відгуки й брали участь у складанні висновків і рекомендацій.

Особлива подяка висловлюється членам Секретаріату ОЕСР, зокрема Матільді Меснард, заступнику директора з фінансових і корпоративних справ; Гансу Крістіансену, відділ корпоративного управління й корпоративних фінансів; Габріелі Міранді, Біллу Томпсону, Ксенії Литвиненко та Джеффу Аптону, відділ Євразії, Секретаріат глобальних зв'язків; а також Сабіні Зігельській, відділ конкуренції. Фінансування цієї публікації та проекту стало можливим завдяки внеску Катріни Бейкер, Енріке Соріта Менезеса та Сильвії Лебел, Директорат фінансових і корпоративних справ. Висловлюємо подяку Михайлу Семчуку за забезпечення зв'язку та координації в Києві.

Цей огляд не став би можливим без значних внесків, включно з підтримкою складання проектів тексту та коментарів, наданих місцевими експертами з корпоративного управління, зокрема Андрієм Бойцуном, Дмитром Яблоновським і Олександром Лисенко, а також Оленою Кучинською та Юлією Палайдою, юридична фірма Kinstellar. Цей звіт складено за інформаційної підтримки та завдяки послугам із доступу до даних компанії YouControl. Цей огляд складено Сарою Султан і Ніною Читая, відділ корпоративного управління й корпоративних фінансів ОЕСР, Директорат фінансових і корпоративних справ.

ЗМІСТ

<i>Передмова</i>	3
<i>Подяки</i>	5
<i>Скорочення</i>	13
Частина I. Ландшафт ДП в Україні	15
Глава 1. Економічний і політичний контекст	17
1.1. Уряд	18
1.2. Правова та судова система	19
1.3. Державне обвинувачення та антикорупційні органи	20
1.4. Економічний розвиток	21
1.5. Тенденції розвитку середовища провадження господарської діяльності	24
1.6. Банківський сектор	24
1.7. Ринки капіталу	26
Глава 2. Огляд українських ДП	29
2.1. Кількість і типи державних підприємств	29
2.2. Розподіл ДП за секторами	31
2.3. Зайнятість	34
2.4. Показники операційної діяльності ДП	36
Глава 3. Опис перших десяти українських ДП	41
3.1. Сектор енергетики	43
3.2. Транспорт, інфраструктура та поштові послуги	53
3.3. Оборонний сектор	61
3.4. Сільськогосподарський сектор	65
Глава 4. Правове та регуляторне середовище	67
4.1. Організаційно-правові форми українських ДП	67
4.2. Основні закони та нормативно-правові акти, що впливають на корпоративне управління	69
4.3. Додаткові закони та нормативно-правові акти, що застосовуються до ДП	74
4.4. Регуляторні установи	85
4.5. Антикорупційні органи та структура стосовно ДП	86
Глава 5. Домовленості щодо права власності та обов'язки	91
5.1. Координація власності: політика та основні дієві особи	91

Глава 6. Наглядові ради та Голови правління в ДП	101
6.1. Огляд наглядових рад у ДП	101
6.2. Призначення членів наглядової ради та Голови правління	104
Глава 7. Державні банки	111
7.1. Опис державних банків	111
7.2. Фінансові результати державних банків	113
7.3. Корпоративне управління в державних банках	115
7.4. Вибір членів наглядової ради в державних банках	117
Глава 8. Комунальні підприємства	123
8.1. Огляд комунальних підприємств	123
8.2. Законодавча та регуляторна база КП	125
8.3. Домовленості щодо власності та корпоративне управління в КП	126
Глава 9. Недавня реформа й реформа, що триває	129
9.1. Реформа перших 15 ДП	129
9.2. Практика висунення кандидатур на посади в раді	131
9.3. Винагорода членів ради й Голови правління	132
9.4. Проект закону про корпоративне управління	134
9.5. Політика власності	136
9.6. Програма приватизації	137
9.7. Домовленості щодо власності	138
9.8. Реформа оборонних ДП	139
Частина II. Оцінка України відносно Керівних принципів ДП	141
Глава 10. Обґрунтування державної власності	143
10.1. Формулювання обґрунтування державної власності	143
10.2. Політика власності	146
10.3. Підзвітність, розкриття та перегляд політики власності	148
10.4. Визначення цілей ДП	149
Глава 11. Роль держави як власника	153
11.1. Спрощення операційної практики та організаційно-правової форми	153
11.2. Політичне втручання та операційна автономія	158
11.3. Незалежність рад	160
11.4. Централізація функції власника	161
11.5. Підзвітність суб'єкта власності	164
11.6. Здійснення державою прав власника	165
Глава 12. Державні підприємства на ринку	179
12.1. Відокремлення функцій	179
12.2. Права зацікавлених сторін	182
12.3. Визначення витрат на цілі державної політики	183
12.4. Фінансування цілей державної політики	184
12.5. Загальне застосування законів і нормативно-правових актів	186
12.6. Умови фінансування, що відповідають ринковим умовам	189
12.7. Процедури публічних закупівель	193

Глава 13. Справедливе ставлення до акціонерів та інших інвесторів	197
13.1. Забезпечення справедливого ставлення до акціонерів	197
13.2. Дотримання кодексу корпоративного управління	204
13.3. Розкриття цілей державної політики	205
13.4. Спільні підприємства та державно-приватні партнерства	205
Глава 14. Зв'язки із зацікавленими сторонами та відповідальний бізнес	207
14.1. Визнання прав зацікавлених сторін і повага до них	207
14.2. Звітування про зв'язки із зацікавленими сторонами	211
14.3. Засоби внутрішнього контролю, програми етики та нормативно-правової відповідності	212
14.4. Відповідальна ділова поведінка	214
14.5. Фінансування політичних заходів	216
Глава 15. Розкриття інформації та прозорість	217
15.1. Стандарти та практика розкриття інформації	217
15.2. Зовнішній аудит фінансової звітності	229
15.3. Сукупне річне звітування	232
Глава 16. Обов'язки рад державних підприємств	235
16.1. Мандат ради та відповідальність на продуктивність роботи підприємства	235
16.2. Визначення стратегії та нагляд за керівництвом	239
16.3. Склад ради та виявлення об'єктивного та незалежного судження	241
16.4. Незалежні члени рад	244
16.5. Механізми запобігання конфліктам інтересів	246
16.6. Роль і обов'язки Голови	247
16.7. Представництво працівників	248
16.8. Комітети ради	248
16.9. Річна оцінка ефективності роботи	250
16.10. Внутрішній аудит	251
Частина III. Висновки та рекомендації	255
Глава 17. Висновки та рекомендації	257
17.1. Короткострокові пріоритети	258
17.2. Довгострокові пріоритети	261
Додаток А. Методологічна примітка з аналізу даних	263
Додаток А.1. Збирання та оцінка даних	263
Додаток А.2. Розбіжності доступності даних у секторі ДП	264
Додаток А.3. Розбіжності показників операційної діяльності ДП	266
Додаток А.4. Розбіжності серед перших 15 ДП	268
Додаток В. Опис українських ДП (продовження)	271
Доповнення В.1. ТОВ «Оператор ГТС України»	271
Додаток В.2. Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух)	273
Додаток В.3. Автомобільні дороги України	275
Додаток В.4. Аграрний фонд	276

Додаток В.5. Поліграфкомбінат «Україна» (ПК «Україна»)	278
Додаток С. Повний список організаційно-правових форм і типів ДП	281
Додаток Д. Порядок призначення наглядової ради та голови правління	283
Додаток Д.1. Процедура конкурсного відбору незалежних членів ради	283
Додаток Д.2. Порядок призначення незалежних членів ради у важливих для економіки ДП	284
Додаток Д.3. Висунення кандидатури Голови правління та його призначення	286
Додаток Е. Процедура відбору незалежних членів ради в державних банках	289
Додаток Е.1. Комісія з конкурсного відбору	289
Додаток Е.2. Компанія з підбору вищих менеджерів	289
Додаток Е.3. Процес відбору	290
Посилання	291
Tables	
Таблиця 1.1. Вибрані економічні показники України	17
Таблиця 1.2. Обсяги торгів за платформами та фінансовими інструментами в 2019 році (мільйони грн.)	27
Таблиця 2.1. Розподіл за секторами ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, за критеріями зайнятості та вартості	32
Таблиця 2.2. Ключові фінансові коефіцієнти (середні) 2019 року для підприємств із різними типами права власності	37
Таблиця 2.3. Ключові фінансові коефіцієнти (середні) 2017-2019 року для ДП	38
Таблиця 3.1. Перші 15 ДП за критеріями зайнятості та вартості акціонерного капіталу (2019 р.)	41
Таблиця 3.2. Основні фінансові показники ДП «Нафтогаз»	44
Таблиця 3.3. Основні фінансові показники ДП «Укренерго»	47
Таблиця 3.4. Основні фінансові показники ДП «Енергоатом»	50
Таблиця 3.5. Основні фінансові показники ДП «Укргідроенерго»	52
Таблиця 3.6. Основні фінансові показники ДП «Укрзалізниця»	54
Таблиця 3.7. Основні фінансові показники ДП «Аеропорт “Бориспіль”»	57
Таблиця 3.8. Основні фінансові показники Адміністрації морських портів України (АМПУ)	58
Таблиця 3.9. Основні фінансові показники ДП «Укрпошта»	61
Таблиця 3.10. Основні фінансові показники ДП «Укроборонпром»	63
Таблиця 3.11. Основні фінансові показники Державної продовольчо-зернової корпорації України (ДПЗКУ)	66
Таблиця 4.1. Умови застосування Закону України «Про публічні закупівлі» до ДП	82
Таблиця 5.1. Державна власність в Україні: інституційне обрамлення	92
Таблиця 6.1. Реформа корпоративного управління в перших 15 ДП	102
Таблиця 7.1. Вибрані фінансові коефіцієнти державних банків (2019 р.)	113
Таблиця 8.1. Основні фінансові коефіцієнти (середні) КП (2019 р.)	124
Таблиця 8.2. Основні фінансові коефіцієнти «Київміськбуд» (2019 р.)	125
Таблиця 11.1. Порівняння практики корпоративного управління в різних ДП	156
Таблиця 13.1. Сторони, які відповідають за надання згоди на основі вартості товарів і послуг, що є предметом транзакцій	199
Таблиця 15.1. Вимоги щодо розкриття інформації в українських ДП	218
Таблиця 15.2. Стислий виклад вимог до фінансового звітування в ДП за типом	221
Таблиця 15.3. Практика розкриття інформації та звітування в перших 15 ДП	222
Таблиця А.1. Порівняння доступності даних для ДП	264
Таблиця А.2. Порівняння даних щодо фінансових показників ДП	267

Таблиця В.1. Фінансові показники ДП «Оператор ГТС України»	271
Таблиця В.2. Фінансові показники ДП «Укранерорух»	274
Таблиця В.3. Фінансові показники ДП «Автомобільні дороги України»	275
Таблиця В.4. Фінансові показники Аграрного фонду	277
Таблиця В.5. Фінансові показники ДП «Поліграфкомбінат "Україна"»	278
Таблиця D.1. Процедури висунення кандидатур на посади членів ради в українських ДП	285
Таблиця D.2. Процедури висунення кандидатур на посаду Голови правління в українських ДП	287

Figures

Рис. 1.1. ВВП (постійний), зміна %	22
Рис. 1.2. Чисті ПІІ та надходження грошових переказів, % ВВП	23
Рис. 1.3. Кількість банків і їхня частка активів у ВВП України	26
Рис. 2.1. Огляд розподілу державних підприємств за країнами	30
Рис. 2.2. Розподіл за секторами ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, за критерієм кількості підприємств (2019 р.)	33
Рис. 2.3. Розподіл за секторами центральних ДП за критеріями зайнятості та вартості акціонерного капіталу (2019 р.)	34
Рис. 2.4. Частка ДП у національній зайнятості в країнах ОЕСР	35
Рис. 2.5. Частка зайнятості в ДП в Україні за секторами	35
Рис. 4.1. Розподіл ДП за типами	69
Рис. 5.1. Огляд структури координації власності ДП	93
Рис. 6.1. Процедури призначення незалежних членів наглядової ради в ДП	106
Рис. 7.1. Призначення членів наглядової ради в державних банках	121
Рис. А.1. Розміри та розподіл портфелів ДП за суб'єктами власності	266

Boxes

Поле 4.1. Положення щодо розкриття інформації про державну допомогу Антимонопольному комітету України	79
Поле 4.2. Розслідування НАБУ в секторі ДП	87
Поле 4.3. Типологія корупційних схем у енергетичному секторі	89
Поле 5.1. Річні фінансові плани ДП	94
Поле 5.2. Фонд державного майна України та приватизація ДП	99
Поле 6.1. Недавні призначення голів правління у ДП	108
Поле 7.1. Комісія з конкурсного відбору для призначення незалежних членів ради в державних банках	119
Поле 9.1. Законопроект про покращення корпоративного управління в ДП	135
Поле 9.2. Фонд національного багатства	138
Поле 10.1. Витяги об'ґрунтувань, встановлених для окремих ДП	151
Поле 11.1. Ініціативи з реформ та групи з консультування при Мінекономіки	163
Поле 11.2. Номінаційний комітет у важливих для економіки ДП	170
Поле 11.3. КПЕ для наглядових рад у вибраних ДП	171
Поле 11.4. Методологія винагороди членів ради	177
Поле 13.1. Положення щодо транзакцій із зацікавленістю	204
Поле 15.1. Стандарти аудиту в Україні	231
Поле 16.1. Проблеми корпоративного управління, пов'язані з роллю членів наглядової ради	238
Поле 16.2. Призначення та винагорода представників держави в ДП	244
Поле 16.3. Ревізійні комісії в українських ДП	253

Скорочення

АМКУ	Антимонопольний комітет України
ВДП	Відповідальна ділова поведінка
СЕО	Голова правління
ПЗКУ	План заходів із корпоративного управління
КМУ	Кабінет міністрів України
ОСР	Оператор системи розподілу
ЕВІТДА	Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ENTSO-E	Європейська мережа операторів систем передачі електроенергії
ЕСУ	Енергетична стратегія України
ЄС	Європейський союз
ЄВРО	євро
ПІІ	Прямі іноземні інвестиції
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВНД	Валовий національний дохід
GTSO	ТОВ «Оператор ГТС України»
МСФЗ	Міжнародні стандарти фінансової звітності
МВФ	Міжнародний валютний фонд
ОЕ	Об'єднана енергосистема
АТ	Акціонерне товариство
ТОВ	Товариство з обмеженою відповідальністю
ЗВГ	Зріджений вуглеводневий газ
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства
МГУ	Магістральні газопроводи України
КП	Комунальне підприємство
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України

14 | СКОРОЧЕННЯ

НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НБУ	Національний банк України
НКРЗІ	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
ФНБ	Фонд національного багатства
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
СО	Спеціальні обов'язки
ROA	Рентабельність активів
ROE	Рентабельність капіталу
ДПЗКУ	Державна продовольчо-зернова корпорація України
ДП	Державне підприємство
ФДМУ	Фонд державного майна України
ОСП	Оператор системи передачі
грн.	українська гривня
Украерорух	Державне підприємство обслуговування повітряного руху України
дол. США	долар Сполучених Штатів Америки
АМПУ	Адміністрація морських портів України

Частина І. Ландшафт ДП в Україні

Глава 1. Економічний і політичний контекст

Україна є однією з найбільших країн континентальної Європи, яка має приблизно 42 мільйони мешканців.¹ У 2019 році поточний ВВП країни склав 153,8 мільярди дол. США, мало місце річне зростання на 3,2%, при цьому рівень інфляції склав 7,9% (Світовий банк, 2020_[11]).² Оскільки країна розташована поряд із Російською Федерацією (Росією), Центральною Європою та Чорним морем, вона має стратегічну позицію для транзиту нафти та газу між Росією та Європейським союзом (далі – «ЄС»). Україна також є одним із найбільших у світі експортерів зерна та соняшникової олії, на її території розташовані поклади ртуті, титану та залізної руди, а також родовища вугілля. Однак залежність від основного сектору економіки робить Україну вразливою до глобальних цін і зовнішніх потрясінь.

Таблиця 1.1. Вибрані економічні показники України

	2015	2016	2017	2018	2019
Поточний ВВП (у мільярдах дол. США)	91,0	93,4	112,2	130,9	153,8
ВВП на душу населення, поточні ціни (дол. США)	2 124,7	2 187,7	2 640,7	3 096,8	3 659,0
Зростання реального ВВП (річне %)	-9,7%	2,2%	2,5%	3,4%	3,2%
Рівень інфляції, середні споживчі ціни (річна зміна %)	48,7%	13,9%	14,4%	10,95%	7,9%
Рівень безробіття (% загальної кількості робочої сили)	9,1%	9,4%	9,5%	8,8%	8,9%
Державний борг (% ВВП)	79,4	81,0	71,8	60,9	50,3
Сальдо платіжного балансу за поточними операціями (% ВВП)	1,7%	-1,4%	-2,1%	-3,3%	-0,86%
ВНД на душу населення (у дол. США, постійно)	2 837,1	2 946,4	3 056,4	3 185,5	3 326,1
Межа бідності за офіційним рівнем бідності (% загальної кількості населення)	6,4	3,8	2,4	1,3	1,1

Джерело: (Світовий банк, 2020_[11]) (Міністерство фінансів, 2020_[2]).

Після переходу від планової до ринкової економіки в 1990-х роках Україна стикалася з серйозними політичними та економічними проблемами, а також проблемами безпеки. Хоча в країні відбулося помірне відновлення після світової фінансової кризи 2007-2008 років, революція «Євромайдан» 2014 року, після якої мала місце незаконна окупація Криму Росією та збройний конфлікт із сепаратистами, що користувалися підтримкою Росії на сході країни, надалі ускладнили економічну ситуацію в країні. Однак після зміни уряду та здійснення

¹ Варто зазначити, що в грудні 2019 року уряд України оприлюднив результати експериментального цифрового перепису населення, згідно з якими на підконтрольних уряду територіях проживало 37,1 мільйони осіб (АІН, 2020_[316]). За даними Державної служби статистики України в країні є 41,8 мільйони мешканців.

² Цифри можуть відрізнятися залежно від установи, яка склала звіт. За даними Державної служби статистики України інфляція 2019 року завершилася на рівні 4,1%.

структурних реформ економіка України стабілізувалася, й у країні почав зростати ВВП, при чому рівні інфляції, бідності та безробіття поступово знижувалися (див. Таблиця 1.1. Вибрані економічні показники України). Більш того, процеси реформ в Україні отримали підтримку в формі зобов'язань, укладених із міжнародними партнерами, та укладення Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Незважаючи на ці покращення, економічна криза 2020 року, спричинена пандемією Covid-19, мала негативний вплив на умови в країні й призвела до зменшення ВВП, девальвації валюти та зростання державного боргу (ОЕСР, 2020^[3]).

1.1. Уряд

Україна прийняла конституцію 1996 року й створила парламентсько-президентську систему управління 2014 року. Президент, який обирається всенародним голосуванням на п'ятирічний термін, є головою держави. Термін виконання повноважень Президентом може бути поновлений один раз. Прем'єр-міністр є головою уряду. Він призначається парламентом (Верховною Радою) за пропозицією Президента, яка, в свою чергу, ґрунтується на пропозиції парламентської коаліції. Прем'єр-міністр відповідає за формування уряду та головування в Кабінеті Міністрів (далі – «КМУ»), який є найвищим виконавчим органом влади в Україні. КМУ складається з Прем'єр-міністра й заступників прем'єр-міністра (включно з Першим заступником прем'єр-міністра), а також включає Міністрів, кандидатури яких висуває Прем'єр-міністр (хоча кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ висуває Президент), а призначає парламент. КМУ підпорядкований Президенту й парламенту, його діяльністю керують укази Президента та постанови парламенту, а також законодавство й нормативно-правові акти. Верховна Рада є найвищим законодавчим органом країни. Вона складається з 450 депутатів, які обираються прямим всенародним голосуванням.³

Нинішнього президента Володимира Зеленського, який представляє партію «Слуга Народу», обрано 2019 року. На цих виборах він одержав перемогу над повноважним на той час президентом Петром Порошенком. Після раптових парламентських виборів липня 2019 року більшість місць у Верховній Раді були призначені членам його партії. Окрім цього, в 2019 році була проведена реструктуризація уряду та міністерств. Зокрема, Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство сільського господарства були об'єднані 2019 року й стали одним міністерством – Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – «Мінекономіки»). Подібним чином у 2019 і 2020 роках відповідно були створені Міністерство цифрової трансформації та Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, а Міністерство енергетики двічі реорганізовувалося протягом року. Більш того, протягом

³ Половина членів парламенту обирається за одномандатною округною системою, при цьому друга половина членів парламенту обирається за пропорційною системою (за «закритими» партійними списками). У поточному скликанні членів Верховної Ради обрано 423 народні депутати, включно з 225 членами Верховної Ради, обраними за пропорційною системою, та 198 народними депутатами, обраними за одномандатною округною системою. Решта 27 одномандатних місць залишаються вакантними, оскільки у відповідних округах, розташованих на неконтрольованій території України, вибори провести не можна. Однак із часу наступних виборів і далі всі місця розподілятимуться на основі пропорційної системи за «відкритими» партійними списками. (Верховна Рада, 2019^[321])

першого року президентства Зеленського Кабінет Міністрів Олексія Гончарука було замінено після призначення Дениса Шмигала Прем'єр-міністром у березні 2020 року.⁴ Однак варто зазначити, що протягом одного й того самого періоду відбулися зміни в багатьох інших профільних міністерствах, результатом чого була наявність великої кількості вакансій і призначення виконуючих обов'язки міністрів.⁵

Хоча Україна є унітарною республікою, вона розділена на двадцять чотири провінції (відомі як області) та одну автономну республіку, при цьому два міста (Київ і Севастополь) мають особливий адміністративний статус. У межах цих регіонів місцеві адміністрації можуть здійснювати певні повноваження, наприклад, видавати нормативно-правові акти та регіональні програми, готувати та подавати звітність із регіональних і місцевих бюджетів, а також виконувати функції власника комунальних підприємств. Після початку реформи 2014 року, яка передбачала децентралізацію, центральний уряд намагався передавати повноваження органам місцевого самоврядування, наприклад, забезпечувати ширші можливості керувати бюджетними питаннями, допомагати вирішувати поточні проблеми, покращувати місцеву інфраструктуру й керувати відходами. Задля оптимізації надання адміністративних послуг центральний уряд також створив об'єднані регіони (відомі як громади), які займаються вирішенням місцевих питань, пов'язаних із освітою, охороною здоров'я, інфраструктурою та адміністративними послугами (Верховна Рада, 1996^[4]) (Верховна Рада, 2003) (ОЕСР, 2018^[6]).⁶

1.2. Правова та судова система

Правова система України ґрунтується на цивільному праві (романо-германське сімейство правових систем). Система ґрунтується на кодексах і має докладно структуровану ієрархію нормативно-правових актів, починаючи з Конституції та різних законодавчих актів (включно із законами, наказами, указами, розпорядженнями тощо) з різними назвами та юридичною силою, залежно від суб'єкта правотворчості та державного органу, який їх видав. У результаті відносно недавнього переходу до ринкової економіки Україна не має належним чином сформованої правової системи, яку можна було б порівнювати з правовими системами більшості європейських країн. Оскільки законодавство продовжувало перебувати в недостатньо розвиненому стані й містити багато прогалин, виникали проблеми стосовно забезпечення адекватного підґрунтя складних транзакцій. Хоча приймалися нові закони, а також вносилися зміни до законів про компанії, власність, банкрутство, цінні папери, оподаткування,

⁴ За період із 2014 року уряд України змінювався п'ять разів разом із більшою частиною складу Кабінету Міністрів.

⁵ Наприклад, Міністра енергетики в уряді Гончарука було зміщено з посади, яка залишалася вакантною протягом майже одного року. За період із березня 2020 року роботою Міністерства керували чотири виконуючих обов'язки міністра. У лютому 2021 року Верховна Рада ухвалила закон, яким встановлюється обмеження строку повноважень виконуючих обов'язки Міністрів. Цим законом забороняється будь-якому виконуючому обов'язки Міністра виконувати ці обов'язки довше 30 днів, якщо посада залишалася вакантною протягом понад 60 днів (Уніан, 2021^[336]).

⁶ <https://decentralization.gov.ua/en/gromadas>

банківську справу й іноземні інвестиції, їхнє застосування залишається слабким (Бірюков і Кривонос, 2017^[7]).

Судова система України ґрунтується на принципах окремої територіальної та предметної юрисдикції й складається з трьох рівнів судового розгляду. Для цивільних, кримінальних, адміністративних і господарських справ існують окремі суди. Зазвичай цивільні справи передбачають спори, пов'язані із землею, сімейними та трудовими відносинами. Такі справи можна порушувати в міжрайонних судах загальної компетенції й оскаржувати на регіональному рівні. Юрисдикція тих самих апеляційних судів поширюється також на кримінальні справи. Господарські суди переважно розглядають спори між юридичними особами, які вирішуються регіональними (першої інстанції) та міжрегіональними (апеляційними) господарськими судами. Справи за претензіями, поданими проти різних державних установ, вирішуються адміністративними судами. Однак ефективність незалежного вирішення судами правових спорів була скомпрометована. Наприклад, нещодавно Національним антикорупційним бюро України та антикорупційними спостерігачами висувалися обвинувачення, що голова Київського адміністративного суду ухвалює «рішення в інтересах політичної еліти й ділових кіл, а також у своїх власних інтересах і при цьому втручається в будь-які державні процеси» (газета Financial Times, 2020^[8]).

Верховний Суд є найвищим органом судової системи України, він складається з представників цивільних, адміністративних, господарських і кримінальних касаційних судів, а також із Великої палати. У більшості випадків він розглядає касаційні скарги на рішення апеляційних судів. Судді призначаються указом Президента за поданням Вищої ради юстиції (Верховна Рада, 2016^[9]). Україна також створила Конституційний суд, який відповідає за тлумачення Конституції України й вирішує справи щодо відповідності законів та інших актів способом прийняття рішень, надання думок, винесення постанов і наказів у міру необхідності. До складу цього Суду входить вісімнадцять суддів (кожен із наведених далі органів – Президент, Верховна Рада та З'їзд суддів – призначають по шість суддів). Суд діє за системою, яка складається з Великої палати, двох Сенатів, шести Колегій і Постійних комісій (Конституційний суд України, n.d.^[10]). Останніми роками рішення Конституційного суду піддавалися критиці, включно з постановою від жовтня 2020 р., що підірвала систему декларування майна, яка була одним із основних компонентів антикорупційної інфраструктури України (Сухов, 2021^[11]).

1.3. Державне обвинувачення та антикорупційні органи

Україна створила спеціальні органи, які займаються корупцією та державним обвинуваченням. Протягом років перед країною поставали проблеми, пов'язані з корупцією та присутністю впливових політичних кіл, які мають особливі права та інтереси, особливо в секторі ДП (ОЕСР, 2018^[12]). У 2019 році в рейтингу сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International із 198 країн, які увійшли до дослідження, Україна посіла 126-е місце (Transparency International, 2019^[13]). Протягом періоду набуття Україною незалежності посада прокурора передбачала державне обвинувачення в суді та управління досудовим розслідуванням. Однак через високий рівень корупції також було створено низку спеціальних антикорупційних органів. Зокрема, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) створено 2015 року. Воно відповідає за

розслідування пов'язаних із корупцією злочинів, вчинених українськими державними службовцями (незважаючи на те, що його незалежний статус оскаржується в Конституційному суді).⁷ Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) також була створена 2015 року як незалежний структурний підрозділ державної прокуратури, який здійснює нагляд за НАБУ. Більш того, 2019 року Україна створила Вищий антикорупційний суд, який розглядає пов'язані з корупцією справи в країні й до сьогоднішнього дня ухвалив 17 рішень (видання «Економіст», 2020^[14]).

Разом із цими установами Кабінет Міністрів 2018 року створив Державне бюро розслідувань (ДБР) задля розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями, та боротьби з ними. Більш того, 2016 року почало працювати Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Його завданням є розробка та імплементація антикорупційної політики, а також створення середовища, яке сприяє профілактиці корупції.

1.4. Економічний розвиток

Хоча в Україні відбувалося незначне відновлення після глобальної фінансової кризи 2007-2008 років, перед країною поставали поточні економічні проблеми. Протягом 2013-2015 років ВВП різко скоротився, тому що в країні відбувалися протести «Євромайдану», тимчасова окупація Криму та Донбасу, а також скорочення обсягу торгових операцій (ОЕСР, 2018^[6]). Після приходу до влади нового уряду та початку реформ в Україні відбулося помірне економічне відновлення, зростання ВВП досягло рівня 3,4% і 3,2% у 2018 і 2019 роках відповідно (Рис. 1.1.). Однак Україна дещо відстала від інших країн, що розвиваються (в яких ВВП протягом одного й того самого періоду виріс приблизно на 4,5 %) (МВФ, 2020^[15]). Фундаментом економічного зростання країни переважно було збільшення обсягів приватного споживання, збільшення розмірів заробітної плати, а також відновлення зростання споживчого кредитування й грошових переказів (значне зростання останніх відбулося з 2015 року після підписання Україною Угоди про асоціацію) (Рис. 1.2.). Незважаючи на непостійний характер притоку ПІІ, допоміжним ресурсом відновлення стало збільшення обсягу вкладень у основний капітал, рушієм якого було житлове будівництво. У сприянні зростанню важливу роль відіграли також інші елементи, зокрема гнучкий обмінний курс і реформи тарифів на енергоносії, при цьому підвищення ефективності видатків державного сектору допомогло скоротити дефіцит бюджету країни (ОЕСР, ЄС, ЄБРР і ETF, 2020^[16]).

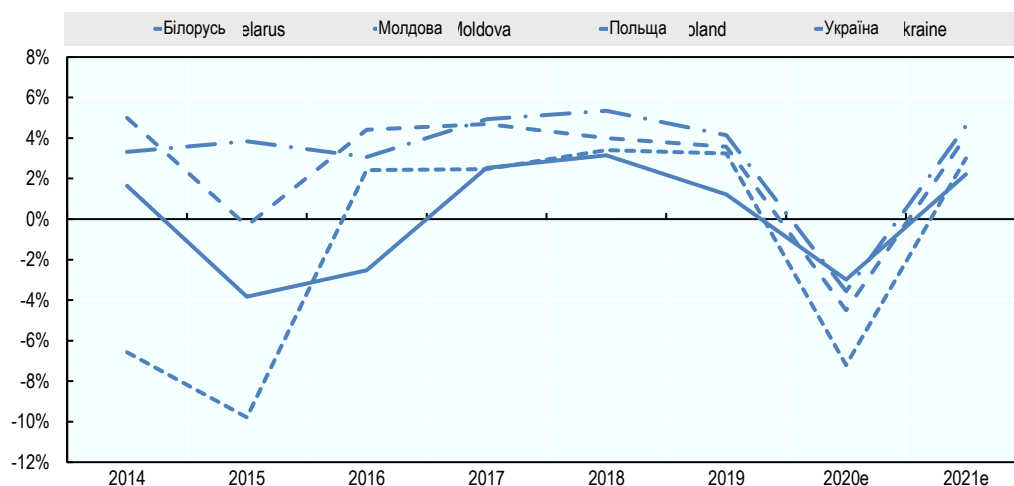
На додаток до структурних реформ відновлення частково було результатом доступу до європейських ринків і зменшення торгових бар'єрів із ЄС внаслідок укладення Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка набула чинності 2017 року. Більш того, Україна

⁷ У серпні 2020 року Конституційний суд виніс постанову про те, що Конституція не надає Президенту повноваження призначати або вибирати голову НАБУ, а також, що деякі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» не відповідають Конституції України. НАБУ заявило, що постанова Конституційного суду «є спробою заблокувати боротьбу з політичною корупцією та зупинити очищення судової влади в державі». Наявна на сьогодні інституційна структура й призначення залишатимуться в силі, доки Верховна Рада України не ухвалить зміни до законодавства.

<https://www.economist.com/europe/2020/09/26/ukraines-anti-corruption-court-bares-its-teeth>

отримала потужну підтримку міжнародних партнерів, яка сприяла її економічному розвитку. У 2018 році МВФ затвердив 14-місячну програму резервного фінансування (далі – «SBA») України на суму 3.9 мільярди дол. США, ЄС надав макроекономічну фінансову допомогу в розмірі 4,4 мільярди євро, а Світовий банк надав кредит на суму 349 мільйонів євро під цільову гарантію (ОЕСР, ЄС, ЄБРР і ETF, 2020^[16]).

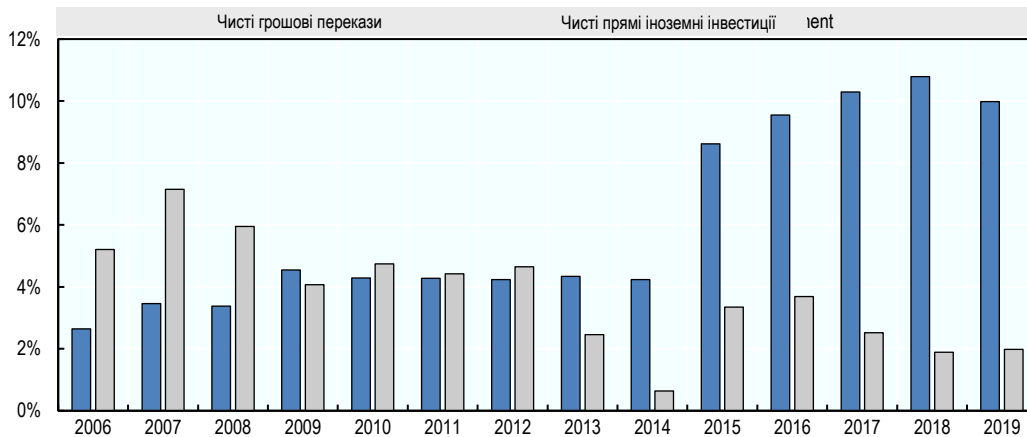
Рис. 1.1. ВВП (постійний), зміна %



Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на базі даних МВФ «Перспективи світового економічного розвитку» (МВФ, 2020^[17]).

Як і в багатьох інших країнах, пандемія Covid-19 звела нанівець економічне відновлення України. Зокрема, ВВП країни зазнав серйозних змін порівняно із сусідніми країнами. Також прогнозується його скорочення на 7,2% 2020 року, а економічне зростання, яке прогнозується 2021 року, складатиме лише 3%. Передбачається, що сальдо платіжного балансу за поточними операціями країни залишатиметься негативним, також передбачається, що чисте співвідношення кредитів і позик як частки ВВП скоротиться на 4% 2020 року, а валюта країни (гривня) значною мірою залишатиметься нестійкою (МВФ, 2020^[17]). Протягом періоду початку пандемії в Україні зареєстровано підвищення рівня безробіття на 48% порівняно з минулим роком. Паралельно з цим, наявність нових вакансій зменшилася на 60%. Разом із великими сумами погашення зовнішнього боргу та обмеженою допомогою за соціальним забезпеченням вплив пандемії Covid-19 став додатковим чинником песимізму в багатьох секторах економіки (ОЕСР, 2020^[3]).

Рис. 1.2. Чисті ПІІ та надходження грошових переказів, % ВВП



Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на «Показниках світового розвитку» Світового банку (Світовий банк, 2020^[11]).

Україна запровадила заходи задля пом'якшення негативного соціально-економічного впливу пандемії. Разом із введенням податкових пільг і відстроченням вимог щодо подання звітності уряд призупинив виплату відсотків платниками податків і внесків на соціальне страхування, а також розширив програми доступних банківських кредитів. Державний банк «ПриватБанк» запровадив «звільнення від сплати податку» для малих і середніх підприємств. Більш того, Національний банк України (далі – «НБУ») продовжував здійснювати інтервенції на ринку іноземної валюти задля пом'якшення надмірного коливання обмінного курсу іноземної валюти та знизив відсоткові ставки до рівня 8%; пізніше цю ставку було надалі знижено до 6% (ОЕСР, 2020^[3]). Разом із внутрішніми заходами, щоб пережити проблеми, створені пандемією, Україна отримала потужну підтримку міжнародної спільноти. У червні 2020 року МВФ затвердив 18-місячну програму резервного фінансування (SBA) з негайною виплатою суми 2,1 мільярди дол. США. Завданням SBA є забезпечення платіжного балансу й надання бюджетної підтримки, надання допомоги в реалізації структурних реформ, а також стимулювання відновлення економічного зростання наступними місяцями. Програма також містить положення щодо покращення системи корпоративного управління в державних підприємствах і державних банках України й приведення її у відповідність до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (далі – «Керівні принципи ДП») (МВФ, 2020^[19]). Однак висновком місії МВФ від лютого 2021 року було те, що Україні потрібно продемонструвати більший прогрес за деякими зі своїх реформ, перш ніж можна буде здійснити ще одну виплату SBA (інформаційне агентство «Рейтер», 2021^[20]).

Додаткова підтримка України також надавалася іншими міжнародними партнерами. Варто звернути увагу на те, що ЄС підписав Меморандум про взаєморозуміння щодо макроекономічної допомоги в розмірі 1,2 мільярди, яка також включає залежне від виконання певних умов управління ДП, а Світовий банк затвердив кредит для цілей розвитку в розмірі 350 мільйонів дол. США відповідно до своєї Політики економічного відновлення. Більш того, в 2020 році ЄБРР інвестував в Україну суму приблизно 750-850 мільйонів євро, коли сторони

підписали Меморандум про взаєморозуміння задля покращення корпоративного управління в українських державних підприємствах (далі – «ДП») (Європейська Комісія, 2020^[21]) (КМУ, 2020^[22]) (видання Kyiv Post, 2020^[23]).

1.5. Тенденції розвитку середовища провадження господарської діяльності

У період після революції «Євромайдану» Уряд України вживав заходів задля покращення середовища провадження господарської діяльності в країні. Частково структурні реформи проводилися задля дотримання зобов'язань за Угодою про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, а також умов, висунутих іншими міжнародними партнерами. Деякі з цих реформ включали дерегуляцію та поліпшення становища в судовому секторі й податковій адміністрації, а також вжиття заходів, включених до антикорупційного порядку денного. Інші основні сфери реформ включали державні закупівлі, децентралізацію, податкову політику та покращення інституційної системи, включно зі створенням Ради бізнес-омбудсмена. Подальша політика також зробила свій внесок у реформування ДП способом поліпшення практики корпоративного управління. Окрім цього, нею передбачався повторний початок програми приватизації з фокусом на дрібніших активах (ОЕСР, ЄС, ЄБРР і ETF, 2020^[16]). Більш того, 2020 року в Україні був запроваджений ринок землі та проводилися реформи банківського сектору.

В Україні також відбулося покращення умов провадження підприємницької діяльності. Зокрема, підвищилася позиція України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу 2020»: країна зайняла 64-е місце із 190 країн, що оцінювалися в рамках цього дослідження, що є на 19 позицій вище, ніж 2016 року (Світовий банк, 2020^[24]). Найочевидніші покращення відбулися в сфері видачі дозволів на будівництво й захисту прав міноритарних акціонерів. Однак у *Індексі конкурентоспроможності* Всесвітнього економічного форуму позиція України залишалася відносно низькою: вона посіла 85-е місце із 141-ї країни, що оцінювалися в рамках цього дослідження (Всесвітній економічний форум, 2019^[25]). Частково незначне покращення рейтингу країни приписувалося тому факту, що в країні залишалися проблеми стосовно розвитку установ, фінансової системи та інноваційної спроможності.

1.6. Банківський сектор

Банківська справа залишається основним видом діяльності в фінансовому секторі України. Банкам приписується володіння приблизно 80 відсотками активів. Більшість банківських послуг є традиційними, включно з депозитами, грошовими переказами, обміном іноземних валют, кредитами та гарантіями. Зазвичай високоризикові продукти не пропонуються або залишаються забороненими (Moneuval, 2017^[26]). На початку 2000-х років у банківському секторі України відбувалося потужне розширення та швидке зростання сфери кредитування, хоча під час глобальної фінансової кризи 2007-2008 років виникали обмеження. Незважаючи на короткий період стабільності, політичні та економічні проблеми 2014 року призвели до девальвації валюти, високого рівня інфляції та економічного спаду. Окрім цього, поточні проблеми, зокрема

нерозважливе кредитування як державними, так і приватними банками спричинило підвищення рівня безнадійних кредитів із 19% 2014 року до 55 % 2017 року. При тому, що державні банки мали панівне становище в більшості сегментів банківських послуг, частка безнадійних кредитів, виданих державними банками, досягла 62%.⁸ Більш того, ці банки отримали вигоду від державної підтримки, тому що протягом двох десятиліть їм було виділено 10 мільярдів дол. США для зміни структури капіталу (Бойцун і Яблоновський, 2017^[27]).

Із 2014 року в банківському секторі відбувалася масштабна реструктуризація, яка стала одним із чинників різкого падіння співвідношення активів банківського сектору до ВВП і кількості працюючих банків (Рис. 1.3.). Задля підтримки фінансової стабільності «ПриватБанк», який 2016 року був найбільшим банком в Україні, було націоналізовано після оголошення його неплатоспроможності Національним банком України (далі – «НБУ») через пов'язані з кризою чинники, а також із тієї причини, що «банк провадив нерозважливу політику кредитування». Наразі активи державних банків складають 54% від загальної суми активів банківської системи країни (Міністерство фінансів, 2020^[28]). НБУ також сприяв реструктуризації боргу й запровадив нові стандарти регулювання банківської діяльності відповідно до директив ЄС (ОЕСР, 2020^[29]) (ВВС, 2016^[30]). У 2019 році НБУ провів плановий раунд срес-тестів найбільших банків України, за результатами якого зазначалося, що за базовим сценарієм одинадцяти з 29 банків, які оцінювалися, потрібен капітал для задоволення мінімальних вимог щодо рівня достатності капіталу. При цьому за «небажаним сценарієм» цю кількість можна було збільшити до 18 банків (НБУ, 2019^[31]). Слабкість банківського сектору спостерігачі приписують, зокрема (i) величезному портфелю безнадійних кредитів, за якими не досягнуто врегулювання; (ii) високій вірогідності невиконання зобов'язань позичальником; і (iii) неспроможності кредиторів стягнути кошти після банкрутства позичальника або позбавлення його права власності за прострочені борги (Репко, 2020^[32]).

Що стосується заходів із запобігання відмиванню грошей, за даними дослідження Moneyval, яке проводилося Радою Європи в 2017 і 2019 роках, Україна була визначена як країна із високим ризиком корупції та незаконної економічної діяльності. Хоча НБУ вживалися заходи з усунення цих ризиків, фінансова система України є орієнтованою на банки, а тому вразливою до злочину відмивання грошей, яке проходить крізь мережу не банківських фінансових посередників.⁹ До липня 2020 року не банківський фінансовий сектор переважно залишався нерегульованим.¹⁰ Однак Україна здійснювала імплементацію Стратегії фінансового сектору 2015-2020, а також нової стратегії, затвердженої до 2025 року. Країна також впроваджувала реформи

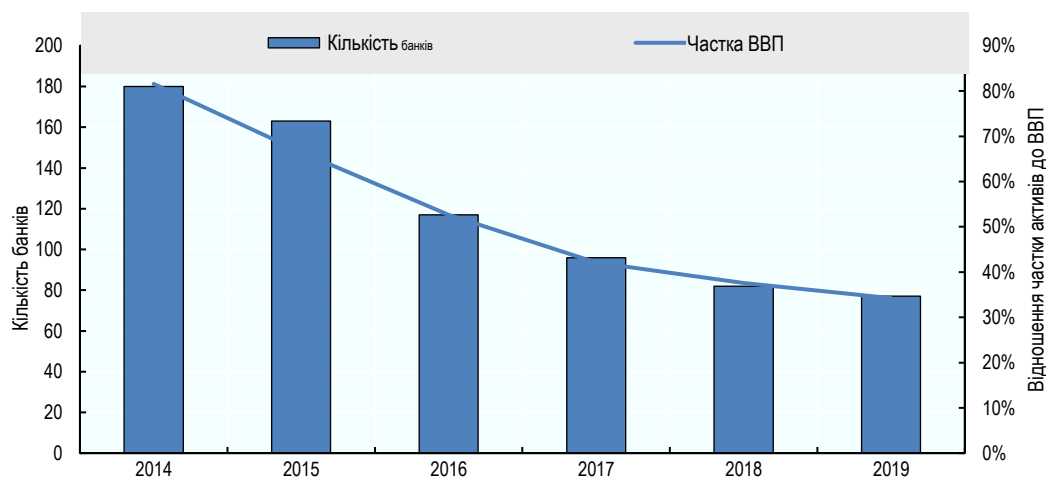
⁸ Після націоналізації «ПриватБанку» частка ринку державних банків збільшилася з 34% до 56% (Бойцун і Яблоновський, 2017^[27]). Варто зазначити, що за даними Міністерства фінансів у 2020 році частка безнадійних кредитів у портфелі державних банків зменшилася до 57,4% (Міністерство фінансів, 2021^[342]).

⁹ <https://rm.coe.int/summary-fifth-round-mutual-evaluation-report-on-ukraine/1680782395>

¹⁰ У липні 2020 року НБУ став регулятором ринку не банківських фінансових послуг фінансового сектору, який охоплює страхові компанії, лізингові компанії, факторингові компанії, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи.

корпоративного управління в державних банках під наглядом Національного банку України.¹¹

Рис. 1.3. Кількість банків і їхня частка активів у ВВП України



Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на цифрах, наданих Міністерством фінансів України (Міністерство фінансів, 2020^[2]).

1.7. Ринки капіталу

Ринки капіталу в Україні перебувають у недорозвиненому стані. У 2018 році ринкова капіталізація країни становила 4,4 мільярди дол. США або приблизно 3,4% ВВП (для порівняння: того самого року ринкова капіталізація Польщі становила 160,5 мільярди дол. США або приблизно 27,3% ВВП) (Світовий банк, 2020^[1]). Початково в Україні було створено десять фондів платформ, які регулювалися Національною комісією з цінних паперів та фондів ринків (далі – «НКЦПФР»), Національним банком України та Кабінетом Міністрів (далі – «КМУ»). Наразі залишається п'ять активних платформ (Таблиця 1.2.), при цьому Українська міжбанківська валютна біржа є переважним місцем здійснення операцій із іноземною валютою (НКЦПФР, 2020^[33]; НКЦПФР, n.d.^[34]). Попри перешкоди відбувався розвиток ринків капіталу в Україні, які отримували велику користь від іноземного капіталу, що створювало для них високі ризики. Під час глобальної фінансової кризи 2007-2008 років ліквідність ринку України зменшилася вдвічі (Зоценко, 2014^[35]).

Подальші проблеми включали відсутність однорідності через фрагментацію фондового ринку та здійснення операцій поза межами організованого ринку – це позбавляло контролюючі органи можливості гарантувати безпеку інвесторів. Більш того, додатковими чинниками, які перешкоджали розвитку ринків капіталу, було сприйняття того, що в країні є низький рівень корпоративного управління, обмежене розкриття інформації, а також відсутність механізмів захисту

¹¹ Національний банк України відповідає за аналіз і оцінку роботи системи корпоративного управління в українських банках, які виконуються за допомогою процесу перегляду в порядку нагляду й оцінки (далі – «SREP») (<https://bank.gov.ua/en/files/vvpdfnBmoYlamGtU>; https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_FS_2025_eng.pdf)

міноритарних акціонерів разом із потенціалом для маніпулювання ринком і присутністю впливових політичних кіл, які мають особливі права та інтереси. НКЦПФР намагалася виправити ситуацію та покращити законодавчу й регуляторну базу способом прийняття законопроектів, покликаних забезпечувати розвиток ринків капіталу та захищати права інвесторів (НБУ, 2018^[36]). Додаткові елементи включали розвиток законодавчої та регуляторної бази для похідних фінансових інструментів, який, як передбачалося, допоможе здійсненню завдань управління ризиками та виявлення ціни фінансового інструменту в процесі вільної біржової торгівлі, а також розробки оновленого Кодексу корпоративного управління в 2020 році (Усов, 2020^[37]). Окрім цього, в червні 2020 року український парламент прийняв закон про сприяння інвестиціям і впровадження нових фінансових інструментів, покликаних повторно ініціювати національний фондовий ринок й перетворити його на ринок капіталу. Закон також передбачає розвиток системи корпоративного управління для учасників ринку цінних паперів (Верховна Рада, 2020^[38]). Однак поточні проблеми, що виникають на ринках капіталу, можуть мати значні наслідки як для державних, так і для приватних компаній, включно з їхньою спроможністю мобілізувати капітал і залучати інвестиції.

Таблиця 1.2. Обсяги торгів за платформами та фінансовими інструментами в 2019 році (мільйони грн.)

Платформа	Акції (за винятком фондів колективних інвестицій)	Акції фондів колективних інвестицій	Акції іноземних суб'єктів	Корпоративні облигації	Корпоративні облигації іноземних суб'єктів	Облігації іноземних урядів	Облігації уряду України	Місцеві облигації	Інвестиційні сертифікати	Сертифікати опціонів	Похідні фінансові інструменти	Державні похідні фінансові інструменти	Загальний обсяг торгових операцій	Частка ринку
Перспектива	0,9	0	0	554,5	0	0	185 602,7	0	0,01	196,1	0	9,1	186 363,2	61,1%
ПФТС	251,3	2,8	22,3	5 447,4	27,2	44,2	108 240,4	305,6	331,7	0	0	0	114 672,7	37,6%
Українська біржа	82,7	0,2	3,4	2 697,8	0	0	1 056,0	0	0,1	0	0	0	3 840,2	1,3%
Українська фондова біржа	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,4	0	4,4	>0,1%
Разом	334,8	3,0	25,7	8 699,7	27,2	44,2	294 899,1	305,6	331,8	196,1	4,4	9,1	304 880,5	100%

*Примітка: Підготовлені автором дані ґрунтуються на річному звіті Національної комісії з цінних паперів та фондових ринків, а в супровідному документі викладаються макроекономічні показники.
Джерело: (НКЦПФР, 2020^[33])*

Глава 2. Огляд українських ДП

Після розпаду Радянського Союзу 1991 року українське керівництво прагнуло створити ринкову економіку та в рамках цього сприяти політиці приватизації державного майна. У 1992 році було прийнято закон про приватизацію, який забезпечував для працівників можливість придбавати акції державних підприємств, у яких вони працювали, на пільгових умовах (пізніше для подальшого спрощення процесу приватизації було введено програму ваучерів). Був створений Фонд державного майна (далі – «ФДМУ») для приватизації державних активів і керування державними підприємствами під його наглядом, включно з компаніями, не акціонованою інфраструктурою та нерухомістю. На короткий період у країні було створено Міністерство приватизації в якості суб'єкта, відповідального за розробку політики, однак невдовзі його було скасовано, а деякі з його функцій передано ФДМУ (Бойцун, 2019^[39]).

Однак процес керування державними активами та їхньої приватизації був складений неналежним чином і створював проблеми при розробці політики. По-перше, протягом 1990-х років понад 60 000 ДП було продано за штучно низькими цінами, й ці підприємства було сконцентровано в руках їхніх колишніх вищих керівників. Надходження від приватизації склали приблизно 3% ВВП 2000 року порівняно з 9% у інших країнах із перехідною економікою (ОЕСР, 2019^[40]) (Бойцун, 2019^[39]). По-друге, профільні міністерства висували претензії до Фонду державного майна через його участь у керуванні державними активами й приватизації державних активів, за які, як вважали ці міністерства, вони несуть відповідальність. Більш того, через продаж державних підприємств за непрозорими транзакціями, народна підтримка політики приватизації зменшилася, й ця тенденція продовжується стабільними темпами з 1992 року (Бойцун, 2019^[39]). Ця історична тенденція призвела до того, що центральний уряд зберіг за собою контроль над великим, а за деякими оцінками – важко керованим портфелем ДП, про що докладніше можна дізнатися в наведених далі розділах.

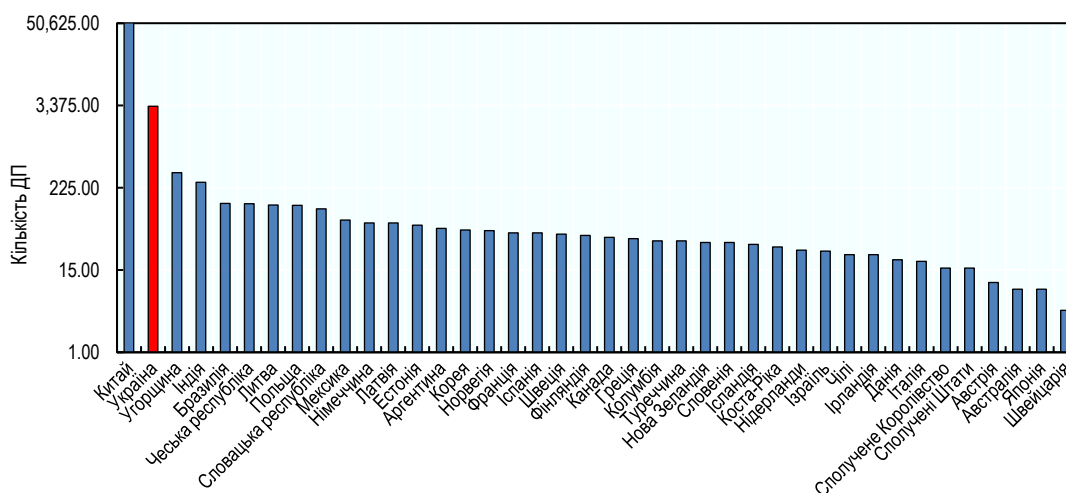
2.1. Кількість і типи державних підприємств

Порівняно з більшістю інших країн, Україна має великий портфель ДП, при цьому до звітності на рівні центрального уряду включається 3293 ДП (Рис. 2.1. Огляд розподілу державних підприємств за країнами).¹² Із цих суб'єктів 1535 були

¹² Ця цифра ґрунтується на офіційних даних державного моніторингу станом на 01.01.2020 і не включає 168 суб'єктів, розташованих у Криму. Більш того, за даними інших оцінок і платформ, включно з ProZvit – щойно створеним урядовим порталом, на якому агрегуються фінансові дані та дані про власність українських ДП – є понад 3500 ДП. Однак ця платформа перебуває в процесі оновлення й може не мати повної інформації.

діючими, а 1063 були прибутковими. Їхня загальна сума прибутку 2019 року склала 52,1 мільярд грн., хоча їхні показники рентабельності капіталу та рентабельності активів були нижчими за відповідні показники приватних компаній (див. Таблиця 2.2.).¹³ Решта суб'єктів є недіючими або перебувають у процесі ліквідації. Окрім цього, певна кількість державних підприємств розташовані в Криму та на Донбасі. Інформація щодо цих підприємств недоступна.¹⁴ Із урахуванням великого розміру сектору державних підприємств України та різних державних реєстрів, у яких реєструється портфель державних підприємств, точна кількість ДП є відкритою для обговорення (докладніші дані й методологічні питання викладаються в Додатку А). Більш того, до цих цифр не включено комунальні підприємства (за оцінками їхня кількість складає приблизно 14 000), як докладніше описується в розділі 8 цього звіту.

Рис. 2.1. Огляд розподілу державних підприємств за країнами



Примітка: Підготовлено автором. Дані ґрунтуються на цифрах за 2015 рік, документ «Розмір і розподіл за галузями державних підприємств» (2017 р.). Дані щодо України ґрунтуються на інформації, отриманій у відповідях на запитання анкет, наданих органами влади України. Розбіжності даних описані в Додатку А.

Джерело: (ОЕСР, 2017^[41]) (КМУ, 2020^[42])

В Україні застосовується повністю децентралізована модель власності, при цьому понад 80 центральних органів виконавчої влади, міністерств і державних установ здійснюють права власності на ДП. Серед профільних міністерств деякі з найбільших портфельів ДП належать Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – «Мінекономіки»), Міністерству енергетики, Міністерству юстиції та Міністерству оборони. Кабінет Міністрів володіє деякими з ключових ДП, включно з Групою «Нафтогаз» (компанією з виробництва

¹³ Виходячи з інформації, наданої робочій групі з оцінки органами влади України, в 2018 році відносно 1640 діючих ДП Україна повідомила про чистий прибуток у розмірі 31,2 мільярди грн. Згідно з даними YouControl у державних підприємствах рентабельність капіталу становила 2%, а рентабельність активів склала менше 0,1%, хоча цифри, надані посадовими особами України були вище (див. Додаток А) (YouControl, 2020^[85]).

¹⁴ У загальному портфелі 1365 суб'єктів не здійснювали фінансову та господарську діяльність (277 розташовані на Донбасі) й 561 суб'єкт не надав будь-якої інформації (168 розташовані в Криму й 62 розташовані на Донбасі).

вуглеводнів) і ДП «Укрзалізниця» (національною залізницею), хоча функції власника часто передаються профільним міністерствам.

Окрім цього, функції власника виконуються низкою органів і установ. Наприклад, деякі з найбільших портфелів ДП (див. Додаток А) перебувають у володінні Державного агентства з лісових ресурсів і Фонду державного майна, приватизаційної установи країни. Інші приклади з меншими частками включають Національну академію наук і Державну службу з геодезії, картографії та кадастру, хоча суб'єктами в їхній власності, як правило, є некомерційні установи (наприклад, науково-дослідні центри). Деякі з великих груп ДП і холдингових компаній України (наприклад, «Нафтогаз») певною мірою здійснюють права власності по відношенню до своїх дочірніх підприємств і афілійованих компаній.

При вимірюванні за вартістю акціонерного капіталу КМУ і Міністерство енергетики мають найбільші частки в портфелях ДП. Передусім це пояснюється великими енергетичними ДП, на які поширюється їхнє право власності.¹⁵ Міністерство фінансів стало суб'єктом управління об'єктами державної власності «Укренерго» (оператор системи передачі електричної енергії) та ДП «Магістральні газопроводи України» (спеціальна компанія-власник оператора газотранспортної системи України) в 2018 і 2019 роках відповідно, внаслідок чого збільшився його портфель, що ґрунтується на вартості акціонерного капіталу (КМУ, 2018_[43]) (КМУ, 2019_[44]). Також варто зазначити, що Міністерство енергетики пережило низку подій реструктуризації, внаслідок яких підконтрольні йому ДП могли змінитися. Інші профільні міністерства, що мають значні портфелі ДП, включають Міністерство інфраструктури та Мінекономіки, хоча їхня частка вартості акціонерного капіталу є меншою. Однак 2021 року уряд оголосив плани зміни суб'єктів державної власності для деяких із основних енергетичних ДП (докладніше про це див. у огляді), що може вплинути на цю оцінку (КМУ, 2021_[45]).

2.2. Розподіл ДП за секторами

Що стосується розподілу ДП за секторами за їхньою чисельністю, більшість ДП сконцентровані в галузях сільського господарства, лісництва й рибальства (дані за ними включено до розділу «основний сектор» у наведених далі таблицях і на наведених далі рисунках, включно з Таблиця 2.1. , Рис. 2.2. і Рис. 2.3.), а також у сфері професійних, наукових і технічних послуг (дані за ними включено в розділ «інша діяльність» у наведених далі і на наведених далі), після яких йде виробництво. Хоча точні цифри можуть відрізнятися в різних агентствах, які складають звіти (як описано в Додатку А), частка ДП, зареєстрованих у цих секторах є більшою в три або навіть у сім разів порівняно з іншими секторами, включно з гірничодобувною галуззю, розробкою корисних копалин відкритим способом, інформаційними технологіями, будівництвом і торгівлею.¹⁶

¹⁵ КМУ є суб'єктом власності компанії «Нафтогаз» із вартістю акціонерного капіталу 398,7 мільярди грн. й доходом у розмірі 204,9 мільярди грн. За даними, наданими органами влади України, ця компанія створює приблизно 27,8% загального доходу діючих ДП.

¹⁶ Відповіді на анкети опитування свідчать, що з 3293 суб'єктів господарська діяльність понад 900 суб'єктів є професійною, науковою та технічною, 700 суб'єктів займаються сільським господарством, лісництвом і рибальством, а 650 суб'єктів займаються виробництвом. Для порівняння, в сферах транспорту, торгівлі,

Таблиця 2.1. Розподіл за секторами ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, за критеріями зайнятості та вартості

	Кількість ДП	Кількість працівників	Вартість акціонерного капіталу (тис. грн.)	Вартість акціонерного капіталу (тис. дол. США)
Основний сектор	818	93 673	(11 808 897)	(429 102)
Виробництво	729	86 599	10 414 625	378 438
Фінанси	32	353	12 348 187	448 699
Телекомунікації	128	12 000	(1 005 874)	(36 551)
Електроенергія та газ	42	71 342	201 368 730	7 317 178
Транспорт	113	296 229	267 009 549	9 702 382
Комунальні підприємства	28	5 460	1 396 848	50 758
Нерухомість	50	927	602 793	21 904
Інші види господарської діяльності	1 353	157 001	423 014 211	15 396 461
Разом	3 293	723 584	903 340 173	32 850 166

Примітка: Обчислення на основі 3293 підприємств надані в анкеті, хоча можуть бути розбіжності, як описано в Додатку А. Дані надавалися відповідно до європейської статистичної класифікації видів економічної діяльності NACE, редакція 2, і повторно формувалися з урахуванням стандартів ОЕСР щодо звітності в секторі ДП. «Основний сектор» включає дані гірничодобувної галузі, розробки корисних копалин відкритим способом, сільського господарства, лісництва й рибальства. Дані для будівництва включено до розділу, присвяченого виробництву. «Інші види господарської діяльності» охоплюють державне управління, послуги з тимчасового проживання та постачання продуктів, освіти, охорону здоров'я й соціальну допомогу, професійну, наукову та технічну діяльність, оптову та роздрібну торгівлю, а також адміністративні послуги. Конвертація гривні в дол. США ґрунтується на обмінному курсі 1 дол. США = 27,52 грн. (станом на 31 серпня 2020 р.).

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

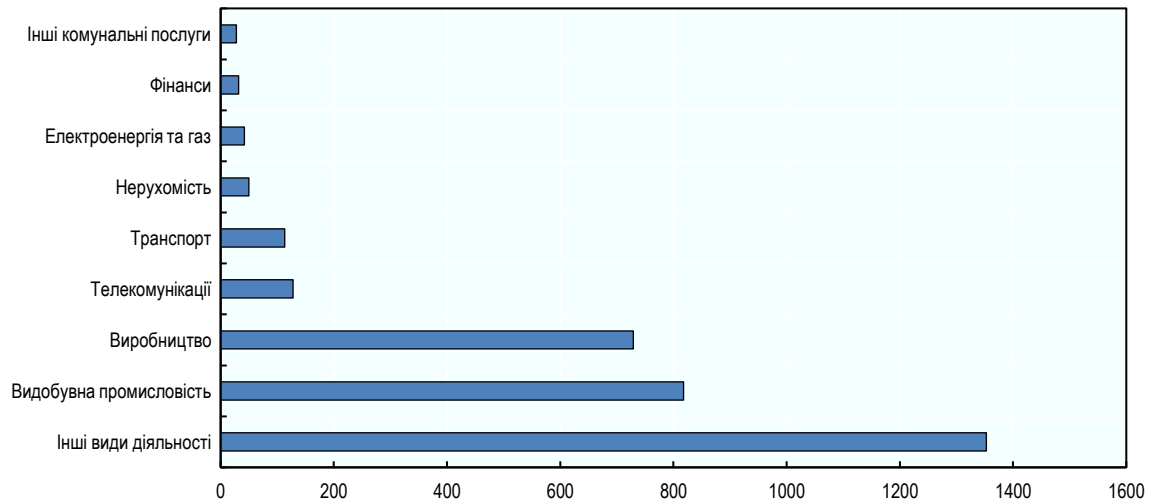
Хоча ДП, які займаються діяльністю в галузях надання професійних послуг, сільського господарства й виробництва, представляють значну частку портфелю за своєю чисельністю, останні дві сфери є менш значними за зайнятістю та вартістю акціонерного капіталу. Є майже 900 ДП і 71 000 фізичних осіб, які займаються професійною діяльністю, представляючи вартість акціонерного капіталу (401,9 мільярди грн., включену до розділу «Інші види господарської діяльності» в Таблиця 2.1. і на наведених далі рисунках). Хоча ДП, які працюють у енергетичному секторі, є менш численними, на частку ДП, які працюють у підсекторах виробництва електроенергії та газу, припадає 201,4 мільярди грн. вартості акціонерного капіталу. Однак ДП, що працюють у основному секторі, стикнулися зі значними втратами й мають великі суми заборгованості, при цьому компанії, що діють у гірничодобувній галузі та галузі розробки корисних копалин відкритим способом у 2019 році мали негативну вартість акціонерного капіталу (до 19,9 мільярди грн.).

Ще одним ключовим сектором є транспорт, складське зберігання та поштові послуги (всі ці сфери включені до розділу «транспорт» у наведених далі

інформаційних технологій і гірничодобувній галузі працює 100-200 суб'єктів у кожному секторі. У інших сферах, включно з мистецтвом, спортом, розвагами, освітою та адміністративними послугами працює менше 100 суб'єктів у кожній сфері.

рисунках). У цьому секторі працює майже 300 000 працівників, а вартість акціонерного капіталу суб'єктів господарювання складає 267 мільярдів грн. Інші види господарської діяльності, включно з нерухомістю, фінансами та телекомунікаціями, представляють меншу частку за критеріями зайнятості та вартості акціонерного капіталу суб'єктів господарювання.

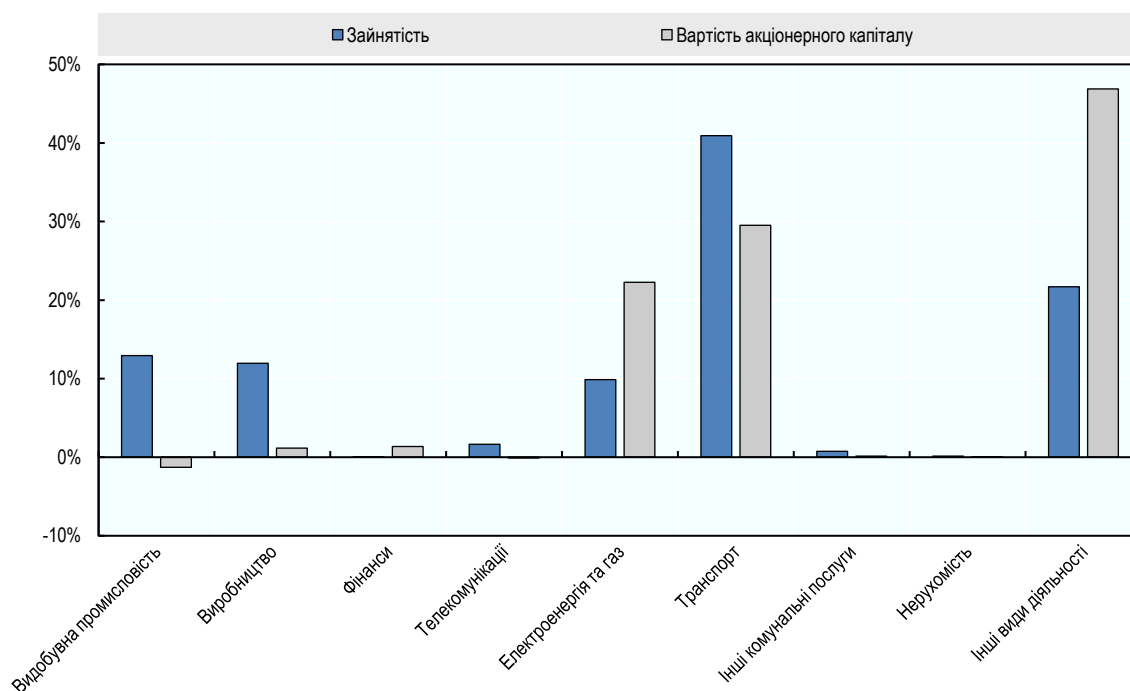
Рис. 2.2. Розподіл за секторами ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, за критерієм кількості підприємств (2019 р.)



Примітка: Підготовлені автором дані ґрунтуються на даних 3293 підприємств, наданих способом відповідей на запитання анкети. «Інші види господарської діяльності» включають професійну, наукову й технічну діяльність із 896 ДП, що працюють у цих сферах. Ця стаття також включає оптову та роздрібну торгівлю, адміністративну діяльність, державне управління, мистецтво та відпочинок, постачання продуктів, охорону здоров'я, соціальну допомогу та освіту – всі ці сфери мають суттєво меншу кількість суб'єктів господарювання та працівників.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Рис. 2.3. Розподіл за секторами центральних ДП за критеріями зайнятості та вартості акціонерного капіталу (2019 р.)



Примітка: Підготовлені автором дані ґрунтуються на даних 3293 ДП, наданих способом відповідей на запитання анкети. Варто зазначити, що стаття «Інші види господарської діяльності» включає професійну, наукову й технічну діяльність (70 975 працівників і вартість акціонерного капіталу 401,9 мільярди грн.) і адміністративні послуги (65 678 працівників і вартість акціонерного капіталу 5,2 мільярди грн.).

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42]).

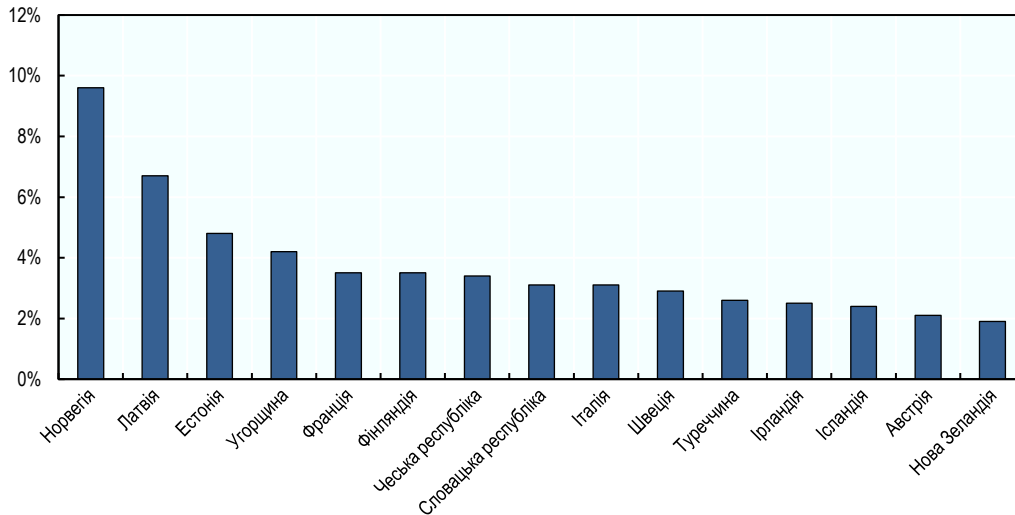
2.3. Зайнятість

За даними Мінекономіки в ДП працює 11,9% усього зайнятого населення в Україні. Цей показник є вищим за деякі країни ОЕСР, у яких дані для найбільших секторів ДП ґрунтуються на частці загальної зайнятості (не в сільському господарстві) (Рис. 2.4.) (Мінекономіки, 2020^[46]). Однак із урахуванням великого розміру сектору комунальних підприємств і потенційної можливості заниження показників у звітності є вірогідність, що загальний рівень зайнятості в цьому секторі є вищим. Цифри також можуть бути різними, залежно від методики розрахунку.¹⁷ Основні працедавці – державні підприємства України – працюють у секторах енергетики та транспорту разом зі здійсненням професійних, наукових і технічних видів господарської діяльності (що включені до розділу «Інші види господарської діяльності» в Рис. 2.5.). Додатковими ключовими секторами, де ДП забезпечують зайнятість населення, є виробництво,

¹⁷ За даними МВФ/ЄБРР (2019 р.) частка зайнятості населення в ДП складала 13% (у 2016 р.), при цьому, як зазначалося ЄБРР, ця цифра була ближчою до 16% (Мінекономіки, 2019^[320]; ЄБРР, 2020^[323]). При визначенні загальної зайнятості в секторі ДП Державна служба статистики України враховує працівників ДП (723 584) із часткою фізичних осіб, які є працівниками за штатним розкладом (у кількості 6,3 мільйони осіб). Однак варто зазначити, що зайнятість в Україні складає приблизно 16,6 мільйони фізичних осіб.

інформація та технології, комунальні підприємства, при цьому обмежену частку мають сфери фінансів і страхування, нерухомості та торгівлі.

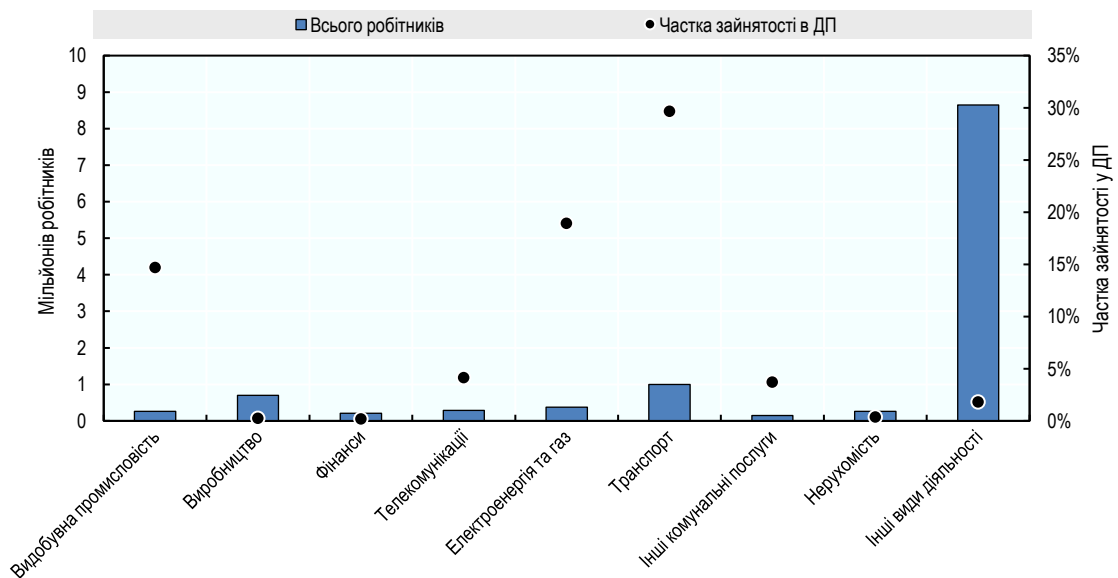
Рис. 2.4. Частка ДП у національній зайнятості в країнах ОЕСР



Примітка: Підготовлені автором дані ґрунтуються на даних 2015 року, доступних завдяки проекту зі збирання даних, здійсненому в рамках підготовки звіту «Розмір і розподіл за галузями державних підприємств» (2017 р.), і представляють собою зайнятість не в сільському господарстві.

Джерело: (КМУ, 2020^[42]) (ОЕСР, 2017^[41]) (ДССУ, 2020^[47])

Рис. 2.5. Частка зайнятості в ДП в Україні за секторами



Примітка: Підготовлені автором дані ґрунтуються на даних відповідей на запитання анкети та на базі даних Державної служби статистики (щодо загальної зайнятості). «Основний сектор» – до цього показника не включено сільське господарство, лісництво й рибальство. У ньому показані дані виключно для гірничодобувної галузі та галузі розробки корисних копалин відкритим способом.

Джерело: (КМУ, 2020^[42]) (Державна служба статистики України, 2020^[47])

У секторі ДП на транспорт, складське зберігання, поштові та кур'єрські види діяльності разом припадає 41% зайнятості (див. Рис. 2.3.). Переважно причина полягає в тому, що в ДП «Укрзалізниця», національній залізничній компанії, працює понад 250 000 тис. фізичних осіб. ДП «Укрпошта» – національний оператор поштового зв'язку та державних послуг загального користування (включно з розподілом пенсій) – є ще одним ключовим працедавцем із приблизною кількістю працівників 70 000 фізичних осіб. Інші великі працедавці включають ДП у галузях енергетики та виробництва, далі йдуть професійні та адміністративні послуги, комунальні та соціальні служби.

2.4. Показники операційної діяльності ДП

За даними попередньої оцінки, яка проводилася урядом України, найбільшим 100 ДП в Україні належить понад 90% активів у межах загального портфелю, й вони створюють більшу частину доходу.¹⁸ Енергетичні ДП (переважно в галузях нафти, газу та електроенергії) залишаються одними з найприбутковіших, при цьому на частку «Нафтогаз» припадає велика частина доходу (MDETA, 2019^[48]). Однак ДП у загальному портфелі мають значно нижчу рентабельність капіталу порівняно з їхніми приватними колегами, тим самим створюючи проблему для української економіки. Вони також мають нижчі показники рентабельності активів, коефіцієнту прибутковості, коефіцієнти ліквідності та обороту капіталу, а також мають більшу суму заборгованості (Таблиця 2.2.). Хоча їхня (низька) рентабельність капіталу залишалася стабільною протягом останніх трьох років, у середньому мала місце тенденція зменшення їхніх коефіцієнтів ліквідності, при чому їхнє відношення розміру заборгованості до власного капіталу продовжувало зростати (Таблиця 2.3.).¹⁹

Більш того, за даними оцінки, проведеної МВФ і ЄБРР українські ДП створюють значно менший дохід на одного працівника, ніж приватні компанії, й тим самим представляють собою найменш ефективний сектор ДП серед країн Центральної та Східної Європи. Місячні зарплати працівників ДП іноді можуть перевищувати зарплати в приватному секторі, що може створювати додаткове навантаження для ДП і підсумкового рядка в звітності (МВФ і ЄБРР, 2019^[49]).²⁰ Однак цей розрив у заробітних платах можна також приписати великому тіньовому та

¹⁸ За даними органів влади України 2017 року перші 100 ДП отримали прибуток у розмірі 44,4 мільярди грн. (але при цьому мали рентабельність активів 2,94% і рентабельність капіталу на рівні 4,86%). Показник прибутку 2016 року склав 32,1 мільярди гривень (при цьому рентабельність активів склала 2,23%, а рентабельність капіталу була на рівні 3,46%). (Мінекономіки, 2018^[333]). У Додатку А описано розбіжності фінансових коефіцієнтів, розрахованих ОЕСР і органами влади України.

¹⁹ Оцінка ОЕСР ґрунтується на базі даних YouControl (YouControl, 2020^[85]). Органи влади також розкрили свою оцінку, оснований на розрахунках, виконаних із використанням внутрішньої бази даних, однак робочій групі з оцінки не було надано доступ до цієї інформації. Цифри, розкриті органами влади, наведені в Додатку А.

²⁰ За даними українських органів влади середньомісячна заробітна плата в підприємствах державного сектору (ДП) у 2019 році становила 12 819 гривень (за винятком середньомісячної заробітної плати НАК «Нафтогаз України»). За даними Державної служби статистики України середньомісячна заробітна плата в Україні в 2019 році становила 9970 грн. (Державна служба статистики України, n.d.^[322]).

неформальному секторам економіки (до 21,6% 2018 року), які дозволяють приватним компаніям зводити до мінімуму податкові платежі (ОЕСР, 2020_[29]).²¹

Таблиця 2.2. Ключові фінансові коефіцієнти (середні) 2019 року для підприємств із різними типами права власності

	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
Державні підприємства	2%	0%	1%	1,05	0,51	0,40	0,97
Комунальні підприємства	0%	0%	0%	1,81	1,02	0,05	0,93
Приватні компанії	8%	1%	2%	1,28	0,83	0,18	1,10

Примітка: ДП визначено на основі реєстру, наданого КМУ. Комунальні підприємства визначено на основі організаційно-правової форми: Вибиралися компанії, зареєстровані як «комунальне підприємство», хоча деякі комунальні підприємства можуть бути зареєстровані як АТ або ТОВ. Коефіцієнти розраховувалися на основі первинних даних за кожним спостереженням; для обмеження чутливості до впливу викиду в даних використовувалися середні цифри. Ці дані включають середні значення для всіх приватних компаній, статистика щодо яких доступна в базі даних YouControl. Більш того, цифри можуть відрізнитися, залежно від державної бази даних і бази даних єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності. Ці теми описуються в Додатку А.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на даних YouControl за 2019 рік.

На рівні секторів ДП у гірничодобувної галузі та галузі розробки корисних копалин відкритим способом, а також у сфері телекомунікацій показували негативні значення вартості акціонерного капіталу, хоча деякі з найменш ефективних ДП також можна знайти в галузі виробництва, будівництва, водопостачання та керування відходами. Подальші приклади неефективності можна спостерігати у виробництві алкогольних напоїв, яке до недавнього часу мало державну монополію. Із двадцяти одного ДП, що працювали в галузі виробництва, прибутковими були лише вісім, а одинадцять перебували в процесі банкрутства. Незважаючи на ці цифри, ціна алкогольних напоїв в Україні була на 40% вищою за ціни в ЄС та сусідніх країнах (Талах, 2020_[50]).

²¹ Частка неформальної зайнятості в загальній зайнятості населення включає осіб, які працювали на підприємствах без офіційного оформлення, членів сімей працівників, які брали участь у їхній роботі, а також осіб, які працювали за словесною угодою або не мали соціальних гарантій.

Таблиця 2.3. Ключові фінансові коефіцієнти (середні) 2017-2019 року для ДП

	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
2017	3%	1%	1%	1,10	0,58	0,34	0,95
2018	3%	1%	1%	1,07	0,56	0,38	1,01
2019	2%	0%	1%	1,05	0,51	0,40	0,97

Примітка: Цифри можуть відрізнятись залежно від державної бази даних і бази даних єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності. Ці теми описуються в Додатку А.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на даних YouControl за 2019 рік.

Потенційні причини нижчої продуктивності праці ДП можуть включати корупцію, неналежне політичне втручання в діяльність ДП, неоднакові умови роботи, що є результатом спеціальних обов'язків (далі – «СО»), а також неефективне управління. У ЗМІ, а також у регулярних звітах Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) є повідомлення про численні випадки корупції в ДП, як докладніше описано в наведених далі розділах. На додаток до цього СО прямо або непрямо встановлюються для ДП на ринках електроенергії та газу, перевезень залізничним транспортом і поштових послуг, а їхнє виконання часто підлягає перехресним субсидіям у формі надходження коштів із прибуткових сфер господарської діяльності. (Відомості про конкретні випадки корупції та СО можна знайти в описі перших десяти українських ДП у розділі 3, при цьому ширші політичні проблеми описуються в розділі 4). Більш того, в Україні імплементація реформ корпоративного управління почалася лише нещодавно. Вони впроваджуються у важливих для економіки ДП способом створення незалежних рад директорів і вибору голів правління на конкурсній основі. Інші елементи включають слабе корпоративне управління та відсутність засобів внутрішнього контролю, а також не конкурентну винагороду порівняно з незалежною практикою в приватних компаніях. Недостатній нагляд акціонерів у результаті слабкої інституційної спроможності є ще одним чинником, який додається до проблем продуктивності роботи ДП.

Варто також зазначити, що нижча продуктивність роботи ДП порівняно з приватними компаніями є результатом обмеженого доступу перших до капіталу. Виходячи з відповідей органів влади України на запитання анкети, найважливішими кредиторами українських ДП є міжнародні фінансові установи (ЄБРР, МФК, МІБ і Світовий банк), а також українські державні банки. Торговий кредит одного ДП іншому також може бути важливим джерелом фінансування, залежно від галузі.

Станом на момент написання цього документа інформація про фінансові показники українських ДП у 2020 році була недоступною. Однак економічний спад, спричинений Covid-19, безсумнівно мав значний вплив на деякі ключові ДП, зокрема ті з них, що працюють у секторах енергетики та транспорту. Через пандемію в країні відбувалася реструктуризація технологічних процесів і виробничих потужностей у нафтогазових компаніях. Хоча це не мало прямого впливу на виробництво, глобальне зниження цін на вуглеводні позначилося на Україні, в результаті чого «Нафтогаз» відобразив у звітності чистий збиток вперше з 2016 року, який склав приблизно 19 мільярдів грн. (Група «Нафтогаз», 2021^[52]). Окрім цього, підпорядковані Міністерству енергетики підприємства

відобразили в звітності чистий збиток понад 4 мільярди грн. у 2020 р. (Бойцун та інші, 2021^[53]).

Разом із сектором енергетики обмеження подорожування призвели до виникнення збитків ДП, які працюють у секторі транспорту. Залізничні товарні перевезення суттєво скоротилися протягом перших місяців пандемії, а заборона міжнародного подорожування призвела до призупинення діяльності авіакомпаній. «Укрзалізниця» стикнулася зі значними проблемами, а її чисті збитки 2020 року склали 426 мільйонів дол. США. Порівняно з 2019 роком дохід, який забезпечували вантажні та пасажирські перевезення, знизився на 58% і 22% відповідно. Подальші труднощі виникали в результаті нестабільності курсу валюти, більших виплат соціальної допомоги та допомоги в разі раннього виходу на пенсію особам, що працюють за небезпечних умов роботи (Антонюк, 2021^[54]). Щоб пом'якшити ці проблеми, вживалися деякі заходи, націлені на ДП, включно з відстроченням виплати дивідендів у деяких випадках і наданням державної допомоги, зокрема у вигляді компенсацій працівникам (СМУ, 2020^[55]) (KAS, 2020^[56]). На додаток до цього міжнародні партнери надавали додаткову підтримку для деяких українських ДП (зокрема, ДП «Аеропорт “Бориспіль”»), щоб допомогти їм подолати наслідки пандемії (МІБ, 2021^[57]).

Глава 3. Опис перших десяти українських ДП

У рамках сприяння реформам сектору ДП у грудні 2019 року уряд України прийняв протокольне рішення щодо покращення практики корпоративного управління в перших десяти важливих для економіки ДП (далі – «перші 10 ДП»), при цьому оголошувався намір гармонізувати практику з Керівними принципами ДП. У липні 2020 р. цей список було далі розширено з урахуванням п'яти додаткових ДП (Таблиця 3.1.) (далі – «перші 15 ДП»)²². Враховуючи розміри портфелю ДП Україні, в наступних розділах фокус обмежуватиметься описом перших 10 ДП за секторами провадження господарської діяльності, а саме, енергетика, транспорт, інфраструктура, оборона та сільське господарство. Проводиться огляд господарської діяльності, фінансових показників і практики корпоративного управління кожного з цих підприємств. Решта підприємств, включених до перших 15 ДП, описуються в Додатку В. Проблеми реформ корпоративного управління також відображають проблеми, наявні в ширшому портфелі.

Таблиця 3.1. Перші 15 ДП за критеріями зайнятості та вартості акціонерного капіталу (2019 р.)

Перші 15 ДП	Організаційно-правова форма	Сектор	Вартість акціонерного капіталу (тис. грн.)	Зайнятість ¹	Акціонер
Нафтогаз України	Акціонерне товариство	Енергетика	385 173 670	71 844 (Материнська компанія = 666)	КМУ (повноваження передано Мінекономіки)
Укрзалізниця	Акціонерне товариство	Транспорт	211 816 203	255 013	КМУ (повноваження передано Міністерству інфраструктури)
Енергоатом	Державне унітарне підприємство	Енергетика	134 122 148	33 951	КМУ (передано Міністерством енергетики 2021 року)
Укренерго	Акціонерне товариство	Енергетика	37 433 157	8 011	Міністерство фінансів (підлягає передачі Міністерством енергетики)
Укргідроенерго	Акціонерне товариство	Енергетика	25 855 325	3 064	КМУ (передано Міністерством енергетики 2021 року)
Державна продовольчо-	Акціонерне товариство	Інші	(9 510 004)	4 534	Мінекономіки

²² Відповідно до протокольного рішення № 26, виданого в грудні 2019 р., уряд намагався покращити практику корпоративного управління в 10 ДП, включно з «Нафтогазом», «Укрзалізницею», «Державною продовольчо-зерною корпорацією України», «Укргідроенерго», «Укренерго», ДП «Укроборонпром», «Укрпоштою», «Енергоатомом», Адміністрацією морських портів України та ДП «Аеропорт “Бориспіль”» (Мінекономіки, п.д._[159]). У липні 2020 р. уряд видав протокольне рішення № 62 й додав п'ять ДП до списку, включно з ТОВ «Оператор ГТС України», ДП «Аграрний фонд», ДП «Автомобільні дороги України», ДП «Управління повітряним рухом» і Поліграфкомбінатом «Україна».

Перші 15 ДП	Організаційно-правова форма	Сектор	Вартість акціонерного капіталу (тис. грн.)	Зайнятість ¹	Акціонер
зернова корпорація України					
Адміністрація морських портів України	Державне унітарне підприємство	Транспорт	20 134 528	7 261	Міністерство інфраструктури
Укрпошта	Акціонерне товариство	Транспорт (поштова служба)	2 764 344	64 655	Міністерство інфраструктури
Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	Державне унітарне підприємство	Транспорт	12 381 377	4 434	Міністерство інфраструктури
Укроборонпром	Державний «концерн»	Інше (оборона)	29 596 926	67 780	КМУ
Поліграфкомбінат «Україна»	Державне унітарне підприємство	Інші	1 604 299	996	Мінекономіки
Державне підприємство обслуговування повітряного руху України «Укрерорух»	Державне унітарне підприємство	Транспорт	5 348 166	4 300	Міністерство інфраструктури
Оператор ГТС України	Товариство з обмеженою відповідальністю	Енергетика	(щойно створене, функції відокремлено від Нафтогазу)	(щойно створене, функції відокремлено від Нафтогазу)	Міністерство фінансів (через материнську компанію ДП «Магістральні газопроводи України», яку передбачається передати Міністерству енергетики)
Автомобільні дороги України	Акціонерне товариство	Транспорт	2 359 248	16 444	Державне агентство автомобільних доріг України
Аграрний фонд	Акціонерне товариство	Інші	2 030 219	252	Мінекономіки

Примітка:

¹ Показники зайнятості для перших 15 ДП можуть бути занижені, тому що в деяких випадках інформація включалася до звітності лише для материнської компанії. Цифри зайнятості для ДП «Нафтогаз» відображають стан на 2018 рік.

² Варто зазначити, що КМУ не має організаційних одиниць із корпоративного управління, які відповідають за підпорядковані йому суб'єкти. Деякі функції здійснення права власності передано іншим органам, таким як Мінекономіки у випадку ДП «Нафтогаз» і Міністерство інфраструктури у випадку ДП «Укрзалізниця», відповідно до процедур КМУ (хоча в будь-який час це може бути скасовано). Однак КМУ залишається суб'єктом власності й здійснює повноваження акціонера, включно із реорганізацією, призначенням членів ради та голови правління, а також здійсненням нагляду за транзакціями. Більш того, деякі передані функції можуть конфліктувати. Наприклад, Міністерство інфраструктури здійснює регуляторні функції та функції формулювання політики, а також функції суб'єкта власності по відношенню до ДП «Укрзалізниця».

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42]) (КМУ, 2018^[58]).

3.1. Сектор енергетики

3.1.1. Нафтогаз України

Огляд

ДП «Нафтогаз» є вертикально інтегрованою компанією, яка здійснює господарську діяльність у секторі вуглеводнів. Вона займається повним циклом операцій у сфері пошуку та розробки газових і нафтових родовищ, виробничого та пошукового буріння, транспортування й зберігання нафти та газу, а також постачання природного газу та зрідженого нафтового газу (далі – «LPG») користувачам. Окрім комерційної діяльності ця компанія відіграє важливу соціальну роль, оскільки постачає природний газ для домашніх господарств, установ, які фінансуються з державного бюджету, а також комунальних підприємств за цінами, встановленими державою згідно зі спеціальними обов'язками (далі – «СО») (Група «Нафтогаз», n.d.^[59]).²³

Компанія вела окремий аналітичний облік діяльності, що підлягає СО, і таким чином може достатньо достовірно визначити обсяг відшкодування, на який може претендувати компанія для покриття збитків. У той самий час КМУ має виявити джерела фінансування та визначити порядок надання відшкодування учасникам ринку природного газу з урахуванням СО. Однак жодної такої методології або механізму розроблено не було. У грудні 2020 р. після довгих дискусій, для яких, зокрема знадобилося прийняти окремий закон, ДП «Нафтогаз» отримало відшкодування СО у розмірі приблизно 32,2 мільярди грн.

Фінансові показники

У 2019 році ДП «Нафтогаз» було одним із найбільших українських державних підприємств за вартістю активів і доходом. Протягом останніх шести років показники підприємства значно покращилися, що значною мірою можна приписати кращій системі корпоративного управління компанії (Таблиця 3.2.). За даними Групи «Нафтогаз» у 2019 році рух грошових коштів від операційної діяльності склав 110 мільярдів гривень, завдяки чому різко підвищилися коефіцієнти ліквідності компанії.²⁴ Майже половину цієї суми (після оподаткування) склала присуджена Стокгольмським арбітражним судом сума за рішенням у справі проти «Газпрому» (на загальну суму 2,9 мільярди дол. США) (Група «Нафтогаз», 2020^[60]). Окрім цього, в 2019 році ДП «Нафтогаз» випустило еврооблігації на суму 835 мільйонів дол. США і 600 мільйонів євро, внаслідок чого підвищилося відношення розміру заборгованості до власного капіталу підприємства з 0,24 у 2018 році до 0,33 у 2019 році (Група «Нафтогаз», 2020^[61]). «Нафтогаз» також залишається найбільшим суб'єктом, який забезпечує надходження до державного бюджету через податки та дивіденди. У 2019 році ці суми разом становили майже 16% доходів державного бюджету (Група «Нафтогаз», 2020^[62]).

²³ СО встановлюються КМУ й були передбачені для ДП «Нафтогаз» на період із жовтня 2015 р. до серпня 2020 р. Однак ДП «Нафтогаз» продовжував постачати природний газ компаніям із постачання послуг із опалення за регульованими тарифами.

²⁴ Усі наведені тут і далі коефіцієнти ліквідності та відношення розміру заборгованості до власного капіталу є розрахунками автора на основі даних YouControl.

Хоча раніше ДП «Нафтогаз» займалося передачею газу через своє дочірнє підприємство, цю функцію було відокремлено, й станом на 2020 рік вона виконується ТОВ «Оператор ГТС України», який перебуває у власності ДП «Магістральні газопроводи України» (докладніше про це в Додатку В). Оскільки значна частина доходу ДП «Нафтогаз» була створена в результаті діяльності з передачі газу, відокремлення може впливати на фінансову позицію компанії майбутніх періодів. У звітності за 2020 р. ДП «Нафтогаз» відобразило чистий збиток у розмірі 19 мільярдів грн., частково це було результатом Covid-19, який посилив падіння попиту та коливання цін. Інші проблеми включали спеціальні обов'язки, які змушували ДП «Нафтогаз» продавати природний газ на 30% дешевше ринкової ціни, а також значну заборгованість регіональних компаній газопостачання (у розмірі 1,5 мільярди дол. США) («Запит», 2021^[63]) (Група «Нафтогаз», 2021^[52]).

Таблиця 3.2. Основні фінансові показники ДП «Нафтогаз»

Нафтогаз України (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	74 412 085	112 761 671	161 382 827	187 927 433	204 938 122	178 349 399
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	-37 712 286	6 985 420	34 873 740	56 684 830	22 049 674	74 971 410
Чистий фінансовий результат	-85 044 810	-25 096 084	26 528 989	39 330 153	13 613 258	50 658 211
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	0	13 264 495	29 497 614	20 751 932
Разом активи	221 804 726	456 954 432	599 792 463	638 946 642	495 025 674	511 240 860
Акціонерний капітал	118 357 347	347 103 747	447 838 047	431 503 975	398 684 336	385 173 670
Разом кредиторська заборгованість	93 812 180	109 204 715	130 568 865	175 466 700	78 675 050	91 854 237
Довгострокові зобов'язання	26 611 562	34 826 207	22 971 585	14 117 317	10 707 317	46 680 035
Рентабельність активів, %	-39,2	-5,6	4,7	6,4	2,4	10,1
Рентабельність капіталу, %	-76,1	-7,3	6,1	8,9	3,3	12,9

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ДП «Нафтогаз» є акціонерним товариством, заснованим як група компаній. Станом на 2016 рік його суб'єктом власності був КМУ. Група об'єднує компанії, які діють як дочірні підприємства, господарські товариства, що перебувають у повній власності, а також господарські товариства, що перебувають у частковій власності, які розрізняються, як описано далі.

- Дочірні компанії створюються ДП «Нафтогаз» і не підпадають під класифікацію господарських товариств («корпорацій»)²⁵. ДП «Нафтогаз» є одноособовим власником цих компаній.

²⁵ Це малі суб'єкти господарювання, серед них такі: «Укравтогаз», «Газ України», «Закордоннафтогаз», «Вуглесинтезгаз Україна», «Нафтогаз-Енергосервіс», «Науконафтогаз», «Нафтогазообслуговування», «Нафтогазбезпека» та «Будівельник».

- Господарські товариства, що перебувають у повній власності, – це акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, які входять до ДП «Нафтогаз» і/або в яких ДП «Нафтогаз» володіє пакетом 100% акцій. Ця категорія включає три великі компанії. «Укртрансгаз» (підземне зберігання газу), «Укргазвидобування» (видобуток газу) та «Укртранснафта» (транспортні нафтопроводи). Господарські товариства, що перебувають у повній власності, мають більшу ступінь автономії та не підлягають одному й тому самому рівню підпорядкування материнській компанії, як дочірні компанії.
- Господарські товариства, що перебувають у частковій власності, були частково приватизовані. ДП «Нафтогаз» володіє акціями в 44 таких суб'єктах. У шести з цих компаній, включно з компанією «Укрнафта» (яка займається видобутком нафти й роздрібним продажем бензину), ДП «Нафтогаз» має контрольний пакет акцій. Решта 38 компаній є місцевими компаніями з розподілу газу та газифікації. У цих компаніях ДП «Нафтогаз» є міноритарним акціонером (у більшості випадків 25% плюс одна акція), при цьому ефективний контроль над цими суб'єктами залишається у впливових політичних кіл, які мають особливі права та інтереси.

Окрім цього, дочірні підприємства ДП «Нафтогаз» мають свої власні дочірні компанії, що провадять господарську діяльність у інших, ніж сектор вуглеводнів, секторах, наприклад, сільське господарство, переробка харчових продуктів, послуги з охорони здоров'я, нерухомість і готельний бізнес. ДП «Нафтогаз» також має «представництва» або відділення у восьми різних розташуваннях. Ці офіси мають власну юридичну особу, але не є значними за обсягом господарських операцій (ОЕСР, 2019^[40]).

Протягом шести років ДП «Нафтогаз» намагається впроваджувати реформи корпоративного управління. Разом із ЄБРР компанія розробила План заходів із корпоративного управління (далі – «ПЗКУ»). Виконувалося порівняння на предмет відповідності Керівним принципам ДП ОЕСР і приймалися зобов'язання щодо відповідності умовам кредиту ЄБРР (Група «Нафтогаз», 2019^[64]) (ЄБРР, 2015^[65]). ПЗКУ було прийнято КМУ 2015 року. Цей план передбачав розробку й затвердження змін до законів, що регулюють питання корпоративного управління в ДП, а також наближення практики до Принципів корпоративного управління G20/ОЕСР і Керівних принципів ДП ОЕСР. Окрім цього, перша в історії незалежна наглядова рада в українському ДП була призначена в ДП «Нафтогаз» 2016 року. Вона складалася з п'яти фізичних осіб, включно з трьома незалежними членами й двома представниками держави. У 2017 році один представник держави й усі незалежні члени ради подали у відставку, а останні також висловили низку скарг стосовно ролі держави як власника й звернули увагу на недоліки корпоративного управління (цей факт також сприймали як знак незалежності ради) (ОЕСР, 2019^[40]).

Відповідно до чинного статуту ДП «Нафтогаз» наглядова рада має складатися з семи членів, включно з незалежною більшістю (відповідно до законодавства це означає, що решта посад обіймають представники держави), при цьому в компанії було п'ять членів ради – одного незалежного члена й одного представника держави не вистачало. У компанії також було створено правління (колегіальний виконавчий орган), який складався з п'яти членів, включно з Головою правління. Раніше – в 2014 році – Голова правління призначався КМУ,

потім повторно призначався (за погодженням із наглядовою радою) 2020 року, при цьому процедура конкурентного відбору не застосовувалася (видання «Економічна правда», 2020^[66]).

Однак 28 квітня 2021 року КМУ припинив повноваження членів наглядової ради та Голови правління, посилаючись на незадовільну роботу, яка спричинила значні збитки ДП «Нафтогаз» у 2020 році. Членів наглядової ради було повторно призначено на посади 30 квітня для продовження виконання своїх функцій. Однак до їхнього повторного призначення Головою правління ДП «Нафтогаз» 29 квітня було призначено колишнього виконуючого обов'язки Міністра енергетики (КМУ, 2021^[67]). У відповідь на ці події всі члени ради ДП «Нафтогаз» надали письмові сповіщення про припинення своїх повноважень, які набувають чинності 14 травня 2021 р. (Група «Нафтогаз», 2021^[68]). Ці події призвели до виникнення занепокоєності в міжнародній спільноті, включно з міжнародними фінансовими організаціями та послами G7, стосовно зобов'язання України щодо імплементації прийнятих на міжнародному рівні принципів корпоративного управління.²⁶

3.1.2. Укренерго

Огляд

Національна енергетична компанія «Укренерго» є природною монополією, яка діє як оператор системи передачі в секторі електроенергії України. Вона здійснює операційний і технологічний контроль за Об'єднаною енергосистемою України (ОЕС) і забезпечує передавання електроенергії магістральними електромережами від мереж генерації до розподільчих мереж. Інші функції включають функції адміністратора комерційного обліку та адміністратора розрахунків ринку електроенергії України, а також координацію діяльності системи передавання й керування транскордонним передаванням електроенергії до сусідніх країн (ОЕСР, 2020^[69]).²⁷

Компанія «Укренерго» була створена 1998 року після злиття двох ДП, а саме «Національного диспетчерського центру України» та електроенергетичної компанії «Укрелектропередача». Наразі «Укренерго» переживає значну трансформацію задля дотримання норм Закону «Про ринок електричної енергії», прийнятого 2017 року, який передбачав створення незалежного та сертифікованого оператора системи передачі (ОСП), інтегрованого до ENTSO-E (ОЕСР, 2020^[69]).

²⁶ Зокрема, ЄС, ЄБРР, МІБ, Світовий банк і МФК висловили занепокоєність після звільнення керівництва ДП «Нафтогаз» і закликали прийняти оновлені зобов'язання щодо реформ (ЄБРР, 2021^[349]). Посли G7 відреагували на рішення КМУ, зазначивши, що ефективне керування ДП, «вільне від політичного втручання, є ключовим для конкурентоспроможності та процвітання, а також для виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань» (ресурс G7AmbReformUA, 2021^[350]).

²⁷ За даними веб-сайту компанії національна енергетична компанія «Укренерго» забезпечує балансування виробництва та споживання електроенергії в реальному часі, а також потужності енергетичної системи. Також вона забезпечує роботу та розробку магістральних і міждержавних електромереж; паралельну роботу енергетичної системи України та енергетичних систем сусідніх країн; а, окрім цього, технічну можливість експорту електроенергії до чотирьох країн Європейського союзу та сусідніх країн, а також імпорту електроенергії з цих країн.

Фінансові показники

У 2019 році компанія «Укренерго» була п'ятим великим ДП за вартістю активів і доходами. Компанія «Укренерго» має приблизно 8000 працівників. Компанія продемонструвала значне збільшення вартості активів (Таблиця 3.3.) і перейшла на бухгалтерський облік відповідно до МСФЗ (Укренерго, 2020^[70]). Також доходи «Укренерго» значно зросли 2019 року, що переважно було результатом підвищення тарифів, затвердженого НКРЕКП – регулятором енергетичного сектору України. Оскільки компанія є природною монополією, коливання прибутковості компанії більшою мірою ґрунтуються на тарифній політиці, яка визначається регулюванням, радше ніж на ринкових умовах, що змінюються.

Таблиця 3.3. Основні фінансові показники ДП «Укренерго»

Укренерго (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	3 097 168	5 433 493	7 173 623	8 263 856	5 992 663	26 326 366
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	1 306 196	3 731 382	5 098 774	5 382 181	3 001 142	4 026 484
Чистий фінансовий результат	-1 198 528	820 396	3 012 096	1 748 031	2 558 941	1 864 095
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	892 434	1 172 371	0	498 041
Разом активи	12 918 261	19 872 392	24 909 619	27 283 884	28 287 846	64 413 972
Акціонерний капітал	5 740 957	6 429 737	8 134 307	9 564 283	10 600 796	37 433 157
Разом кредиторська заборгованість	6 214 513	12 471 539	15 761 987	16 903 687	16 290 408	20 302 555
Довгострокові зобов'язання	4 655 091	9 575 555	0	13 490 271	13 456 733	4 766 657
Рентабельність активів, %	-10,1	5,0	13,5	6,7	9,3	4,0
Рентабельність капіталу, %	-18,9	13,5	41,4	19,7	26,9	7,7

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями, та цифрами, наданими органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Однак значна частина зібраних тарифів (7,8 мільярдів у 2019 році) була використана для задоволення СО із урахуванням «зеленого тарифу» на енергію з відновлюваних джерел. (Подібно до ДП «Нафтогаз», «Укренерго» використовує окремий бухгалтерський облік для відображення доходів і витрат, пов'язаних із СО). Станом на липень 2020 р. заборгованість «Укренерго» перед Гарантованим покупцем, який здійснює розрахунок за платежами на ринку електроенергії за «зеленим» тарифом перевищила 20 мільярдів грн. (СМУ, 2020^[42]). У 2020 році КМУ вирішив виділити «Укренерго» суму 11,3 мільярди грн. у вигляді гарантій, щоб допомогти погашенню боргів перед виробниками «зеленої» енергії, також розглядалася можливість підвищення тарифів за передачу електроенергії. Хоча в лютому 2021 р. ДП «Укренерго» мало можливість заплатити Гарантованому покупцю 900 мільйонів грн., розрахунок за боргами та забезпечення сталості на ринку потребуватиме ширших політичних

підходів (Unian, 2021^[71]).²⁸ Однак 2020 року компанія «Укренерго» також мала чистий збиток у розмірі 27,5 мільярди грн. (порівняно з чистим прибутком минулих років), який пов'язувався з низькими тарифами, встановленими регулятором енергетичного сектору (Boytsun et al., 2021^[72]).

Корпоративне управління

Спочатку ДП «Укренерго» належало Міністерству енергетики разом із іншими компаніями, включно з «Енергоатомом» і «Укргідроенерго». Однак через наявні конфлікти інтересів та вимоги щодо відокремлення функцій згідно з Третім енергетичним пакетом ЄС 2018 року «Укренерго» було передано у власність Міністерства фінансів.²⁹ Після передачі Міністерство фінансів затвердило план заходів із акціонування ДП «Укренерго» відповідно до стандартів Європейського енергетичного співтовариства, оцінки його активів і зобов'язань, а також зі створення відділу внутрішньої ревізії. У 2021 році була оголошена зворотня передача ДП «Укренерго» Міністерству енергетики, незважаючи на потенційні конфлікти інтересів (КМУ, 2021^[45]).³⁰

Наразі ДП «Укренерго» є приватним акціонерним товариством, 100% акцій якого належать державі. Компанія не має дочірніх підприємств, хоча її мережа включає вісім регіональних відділень і три окремих технічних підрозділи, які є повними дочірніми компаніями за критерієм управління, але не мають власного статусу юридичної особи. Ці підрозділи мають власних голів правління та вище керівництво, але адміністративно підпорядковані правлінню ДП «Укренерго» (ОЕСР, 2020^[69]).

У рамках реформ корпоративного управління, започаткованих в Україні, в ДП «Укренерго» 2018 року було створено наглядову раду. Статутом ДП «Укренерго» передбачено, що компанія повинна мати наглядову раду, яка складається з семи членів, включно з сімома незалежними членами й трьома представниками держави. Поточна рада *фактично* складається з п'яти членів, включно з незалежними членами в кількості чотирьох осіб, а дві посади представників держави є вакантними.

Відповідно до статуту ДП «Укренерго» правління компанії має складатися з кількості членів від трьох до п'яти. Нинішнє правління складається з п'яти членів, включно з Головою правління, призначеним 2020 року.³¹ Із цих п'яти членів

²⁸ Гарантований покупець – це державне підприємство, створене 2019 року після початку функціонування нового ринку електричної енергії. Деякі з його обов'язків включають надання послуг для забезпечення доступності електроенергії для споживачів – домашніх господарств, а також придбання електроенергії за пільговим («зеленим») тарифом.

²⁹ Третім енергетичним пакетом ЄС передбачена незалежність передачі електроенергії від її виробництва з метою ефективного відокремлення монопольної діяльності від конкурентної діяльності, а також забезпечення рівноправного ставлення до всіх клієнтів.

³⁰ Передачу заплановано здійснити в контексті ДП, включно з «Енергоатомом» і «Укргідроенерго», які передаються від власності Міністерства енергетики до КМУ. Більш того, зворотня передача ДП «Укренерго» Міністерству енергетики може спричинити конфлікти, якщо останнє буде здійснювати як функції власника, так і функції органу з розробки політики. Це, в свою чергу, може створити проблеми з сертифікацією ДП як оператора системи передачі відповідно до Третього енергетичного пакету ЄС, а також із приєднанням до ENTSO-E, що є однією з цілей ДП «Укренерго».

³¹ До призначення нинішнього (постійного) Голови правління ДП «Укренерго» мало протягом п'яти років виконуючого обов'язки Голови правління.

правління один є виконуючим обов'язки члена правління (тобто працює на тимчасовій основі).

3.1.3. Енергоатом

Огляд

ДП «Енергоатом» засновано 1996 року як державне підприємство, яке генерує приблизно 55% електроенергії в Україні за рахунок атомної енергії.³² ДП «Енергоатом» керує чотирма атомними електростанціями в Україні та 15 атомними енергоблоками, які мають загальну встановлену потужність 13,8 гігават. Чотири атомні електростанції включають Запорізьку, Рівненську, Южноукраїнську та Хмельницьку АЕС. ДП «Енергоатом» також має відокремлені підрозділи (які є господарськими одиницями, радше ніж окремими юридичними особами) та представництво в Брюсселі.³³ Оскільки використання атомної електрики для балансування денних пікових навантажень є технічно складним завданням, ДП «Енергоатом» виробляє електроенергію для задоволення основного навантаження й таким чином обслуговує велику кількість споживачів.³⁴ Коли Україна встановлювала вільні ціни на електроенергію способом створення нового ринку 2019 року, уряд наклав на ДП «Енергоатом» спеціальні обов'язки (далі – «СО»), згідно з якими майже 90% електроенергії продається за ціною нижче ринкової регульованим споживачам (включно з домашніми господарствами). Ці СО створили некомпенсовані фінансові та операційні зобов'язання для компанії, оскільки фіксовані ціни нездатні покривати операційні витрати, включно з розподілом (операційним і технологічним), управлінськими послугами та акцизним податком (Енергоатом, 2020^[73]). Однак пізніше обсяг СО було знижено, й компанія могла постачати 50% електроенергії за регульованою ціною (КМУ, 2020^[74]).

У деяких випадках умови торгів електроенергії (великий розмір торговельних лотів) ДП «Енергоатом» є більш сприятливим для великих покупців, результатом чого є менша конкуренція та нижчі доходи ДП. Наприклад, ДП «Енергоатом» провело аукціон нічної (не пікової) електроенергії в листопаді 2020 року. Хоча в торгах взяли участь вісім компаній, 85% електроенергії було продано компаніям D.Trading і ТОВ «Юнайтед Енерджі» (обидві ці компанії афілійовані з політично заангажованими фірмами, пов'язаними з впливовими політичними колами, що мають особливі права та інтереси. Ця ціна означає рекордну 42-відсоткову знижку порівняно із ціною, яка встановлюється на ринку наявного товару, при цьому звичайні знижки, як правило, не перевищують 10%. Інші учасники аукціону

³² Однак восени та взимку ця цифра може досягати 70%. Основним обов'язком компанії є безпечне виробництво електроенергії, а деякі з його завдань включають будівництво та ремонт генераційних потужностей, а також експорт відпрацьованого палива. Окрім цього, компанія створює інфраструктуру для керування опроміненим ядерним паливом та захисту ядерних енергетичних об'єктів, а також проводить підготовку персоналу. (Верховна Рада, 1995^[317])

³³ Ці підрозділи включають «АтомРемонтСервіс», «АтомЕнергоМаш», «АтомКомплект», «Атомпроектінжиніринг», «Аварійно-технічний центр», «Енергоатом-Треїдинг», Донузлавську ВЕС, склад, «АтомПрилад», компанію «Автоматика та машинобудування» та адміністративний відділ.

³⁴ Окрім цього, електроенергія, що постачається ДП «Енергоатом», має нижчу ціну порівняно з іншими джерелами в Україні, частково в результаті СО, хоча витрати на виробництво та технічне обслуговування є вищими.

придбали електричну енергію за ціною 800-943 грн. за один МВт-г (Школяренко, 2020^[75]).

Фінансові показники

У 2019 р. ДП «Енергоатом» був третім за розмірами ДП в Україні на основі вартості його активів і доходів, а також п'ятим працедавцем серед перших 15 ДП. За останні два роки покращилися його чистий дохід, прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань, чистий фінансовий результат та інші фінансові показники. Хоча компанія має відносно високу норму прибутку (7,7% у 2019 р.), рентабельність активів є низькою, а ліквідність має тенденцію до зниження з часом, що створює ризик для довгострокової рентабельності компанії (Таблиця 3.4. Основні фінансові показники ДП «Енергоатом»)³⁵. У компанії також збільшувалися розміри кредиторської заборгованості, частково через проблеми зі сплатою боргів на ринку електричної енергії, а також із розрахунком за спеціальними обов'язками (ОЕСР, 2019^[76]). Окрім цього, враховуючи коливання обмінного курсу та зменшення обсягу реалізації товарної продукції компанії через пандемію Covid-19, ДП «Енергоатом» зазнало чистих збитків у розмірі 4,8 мільярди грн. 2020 року. При цьому відновлення почалося в першому кварталі 2021 року (Бойцун та інші, 2021^[72]) (Бойцун та інші, 2021^[77]).

Таблиця 3.4. Основні фінансові показники ДП «Енергоатом»

Енергоатом (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	23 237 672	32 903 883	36 067 864	38 487 690	44 055 259	48 846 595
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	6 518 324	14 009 685	11 475 470	9 530 713	18 219 392	15 222 716
Чистий фінансовий результат	-6 494 416	1 168 184	187 126	-1 321 755	4 631 828	3 773 641
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	669 840	457 100	331 342	4 920 428
Разом активи	199 513 670	202 266 531	206 279 899	210 186 435	215 562 903	218 867 050
Акціонерний капітал	154 744 064	155 610 710	159 616 296	158 420 443	130 175 217	134 122 148
Разом кредиторська заборгованість	35 891 279	18 977 001	20 978 019	27 163 502	35 981 977	40 361 986
Довгострокові зобов'язання	27 054 141	2 004 017	0	3 595 502	10 854 498	12 757 843
Рентабельність активів, %	-3,2	0,6	0,1	-0,6	2,2	1,7
Рентабельність капіталу, %	-4,0	0,8	0,1	-0,8	3,6	2,9

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ДП «Енергоатом» є державним унітарним підприємством, яке раніше перебувало під контролем Міністерства енергетики, але відповідно до Указу

³⁵ Розрахунки автора ґрунтуються на даних YouControl. Доступні на запит.

Президента³⁶ було нещодавно передано під прямий контроль КМУ (КМУ, 2021_[45]). Є інформація, що компанія перебуває в стані реформування, а в Указі зазначається ціль її перетворення на акціонерне товариство. Однак станом на січень 2021 р. ДП «Енергоатом» не було акціоноване. Будь-яка подальша інформація про стан таких планів не оголошувалася.³⁷

Статутом ДП «Енергоатом» передбачені такі органи управління: наглядова рада, правління (до створення наглядової ради) та Президент (Голова правління). До сьогоднішнього дня наглядову раду в ДП «Енергоатом» створено не було. Це суперечить вимогам законодавства, згідно з якими в такому ДП має бути створено наглядову раду з більшістю незалежних членів.³⁸ Процедура відбору незалежних членів наглядової ради ДП «Енергоатом» була оголошена в жовтні 2020 р.

Відповідно до Статуту ДП «Енергоатом» члени правління призначаються та звільняються суб'єктом власності. Однак у ДП «Енергоатом», здається, не було створено правління за даними веб-сайту ДП «Енергоатом», а також інших відкритих для громадськості джерел. Замість цього виконавчий орган ДП «Енергоатом» складається з однієї особи – Президента (Голови правління). Наразі виконуючий обов'язки (тобто тимчасовий) Голова правління був призначений у березні 2020 р. Вище керівництво ДП «Енергоатом» також включає виконуючого обов'язки Віце-президента та двох Віце-президентів.

3.1.4. Укргідроенерго

Огляд

ДП «Укргідроенерго» є найбільшою в Україні гідроенергетичною компанією. Компанія була створена 2004 року після реорганізації та злиття двох державних гідроенергетичних компаній – «Дніпрогідроенерго» та «Дністергідроенерго». ДП «Укргідроенерго» має десять гідроелектростанцій на річках Дніпро та Дністер, а також 103 гідравлічних енергоблоку (Укргідроенерго, n.d._[78]).³⁹ Як зазначається в річному звіті компанії, деякі з основних цілей ДП «Укргідроенерго» включають безпечну генерацію електроенергії та керування гідроелектростанціями. Компанія також має забезпечувати високу готовність до надзвичайних ситуацій, високоякісний ремонт, безпечні умови роботи й удосконалення задля забезпечення ефективності роботи (Ukrhydroenergo, 2020_[79]).

³⁶ Див. Указ Президента України № 406/2020 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації ситуації в енергетичній сфері та подальшого розвитку ядерної енергетики» від 22 вересня 2020 р.

³⁷ Указ Президента України №837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р. передбачав вжиття Кабінетом Міністрів України заходів до 31 грудня 2020 р. задля забезпечення акціонування ДП «Енергоатом». Це означало розробку й подання до Верховної Ради України відповідного законопроект. Однак варто зазначити, що плани акціонування ДП «Енергоатом» обговорюються принаймні з квітня 2012 р., але реалізовані так і не були.

³⁸ Див. розділи 6, 11 і 16 цього Огляду на предмет вимог до створення наглядових рад.

³⁹ Компанія має десять гідроелектростанцій на річках Дніпро й Дністер. Київська гідроелектростанція (ГЕС), Київська насосна електростанція, Канівська ГЕС, Кременчуцька ГЕС, Середньодніпровська ГЕС, Дніпровська ГЕС-1, Дніпровська ГЕС-2, Каховська ГЕС, Дністровська ГЕС, Дністровська насосна гідроелектростанція. Готується будівництво сховища Канівської насосної гідроелектростанції та Каховської ГЕС-2. На гідроелектростанціях компанії встановлено 103 гідравлічні енергоблоку (Укргідроенерго, n.d._[318]).

Створення ринку електричної енергії в Україні 2019 року дало змогу ДП «Укргідроенерго» почати продаж частини електроенергії безпосередньо споживачам на аукціонах, хоча так само, як і у випадку ДП «Енергоатом», 35% виробленої електроенергії підлягало СО. Пізніше ставку було дещо знижено (до 30%) паралельно зі змінами, які були внесені до фіксованої ставки ДП «Енергоатом» (КМУ, 2020^[80]).

Фінансові показники

У 2019 році ДП «Укргідроенерго» було шостим великим ДП за вартістю активів і сьомим за доходом. Компанія має приблизно 3000 працівників. Компанія демонструє позитивні та відносно стабільні фінансові показники протягом останніх шести років, включно з позитивним чистим доходом, прибутком до вирахування витрат за відсотками, сплатою податків та амортизаційних відрахувань і чистим фінансовим результатом, а також рентабельністю активів і рентабельністю капіталу (Таблиця 3.5.). У 2019 році показники прибутковості компанії зменшилися порівняно з попереднім роком внаслідок доданих витрат, понесених після створення нового ринку електричної енергії, та зростання заборгованості в секторі. Однак сума необоротних активів збільшилася через більші обсяги капітальних робіт і одночасне зменшення довгострокової дебіторської заборгованості. У той самий час оборотні активи зростали через збільшення суми дебіторської заборгованості за товарами, роботами та послугами, а також авансовими платежами (Укргідроенерго, 2020^[79]).

Таблиця 3.5. Основні фінансові показники ДП «Укргідроенерго»

Укргідроенерго (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	2 582 327	4 469 210	5 997 813	5 716 400	7 960 791	8 262 350
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	1 623 224	2 687 818	3 977 905	2 832 783	5 181 155	4 109 158
Чистий фінансовий результат	475 966	1 090 543	2 209 718	1 465 533	3 668 256	3 222 610
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	393 908	142 790	327 163	662 915	439 660	1 100 477
Разом активи	21 256 623	23 198 860	25 071 912	26 676 074	30 042 233	33 795 633
Акціонерний капітал	17 124 215	18 071 437	19 950 091	20 739 191	23 783 018	25 855 325
Разом кредиторська заборгованість	3 957 300	4 328 831	4 391 997	5 323 909	5 638 813	7 281 555
Довгострокові зобов'язання	3 297 339	3 016 359	0	4 011 787	3 764 922	3 884 875
Рентабельність активів, %	2,3	4,9	9,2	5,7	12,9	10,1
Рентабельність капіталу, %	2,8	6,2	11,6	7,2	16,5	13,0

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ДП «Укргідроенерго» є акціонерним товариством у власності Міністерства енергетики. Хоча початкове акціонування ДП «Укргідроенерго» було здійснено як публічного акціонерного товариства 2004 року (після злиття

«Дніпрогідроенерго» та «Дністергідроенерго»), його було перетворено на приватне акціонерне товариство 2017 року. У 2021 році була оголошена передача компанії КМУ (КМУ, 2021^[45]).

У 2019 році в ДП «Укргідроенерго» було створено наглядову раду з незалежною більшістю членів (Укргідроенерго, n.d.^[78]). Згідно зі Статутом компанії наглядова рада має складатися із семи членів, при цьому має бути принаймні чотири незалежних члена ради (що означає, що інші члени є представниками держави). Станом на сьогоднішній день рада складається з п'яти членів (включно з чотирма незалежними членами) та двох вакансій представників держави, яких ще залишається призначити.

Виконавчий орган ДП «Укргідроенерго» складається з однієї особи – Генерального директора (Голови правління). Поточного Голову було початково призначено 2011 року. Відповідно до річної заяви з розкриття інформації ДП «Укргідроенерго» 2017 року Голову правління було призначено повторно. Термін дії його п'ятирічного трудового договору спливає в червні 2022 року. У липні 2019 р. наглядова рада вирішила подовжити повноваження Голови правління до липня 2024 р., хоча його трудовий договір на той момент залишався чинним ще протягом понад двох років. Вище керівництво ДП «Укргідроенерго» також включає заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

3.2. Транспорт, інфраструктура та поштові послуги

3.2.1. Укрзалізниця

Огляд

ДП «Укрзалізниця» є оператором залізниці та національним перевізником вантажів і пасажирів. При виконанні деяких функцій, включно з експлуатацією залізничних колій, вона є природною монополією. Компанія також має монополію на тягові локомотиви та пасажирські перевезення, хоча є плани лібералізації ринку. У загальному плані на частку ДП «Укрзалізниця» припадає понад 80% вантажних перевезень усіма видами транспорту та понад 30% пасажирських перевезень (за винятком міського електричного транспорту). За обсягами вантажних перевезень компанія обіймає четверте місце в Європі після залізниці Китаю, Росії та Індії (Укрзалізниця, 2019^[81]).

Давнім викликом для компанії є відсутність затвердженої стратегії трансформації, яка б упорядковувала відокремлення різних сегментів діяльності компанії. Наразі збитки від пасажирських перевезень підлягають перехресним субсидіям за рахунок доходів від вантажних перевезень. Однак є додаткові невідповідності стосовно розрахунку тарифів на вантажні перевезення. Наприклад, деякі з членів наглядової ради компанії зазначали, що перевезення як порожніх, так і повних вантажних вагонів дешевше, ніж повних і порожніх вагонів для перевезення зерна. Об'єднання цих тарифів потенційно може дозволити ДП «Укрзалізниця» отримати додатковий дохід у розмірі 4,4 мільярди грн. (Лещенко, 2020^[82]). У цей час компанія стикнулася з додатковими

проблемами, зокрема пов'язаними з оновленням зношеного обладнання (Укрзалізниця, 2020_[83]).

У річному звіті про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зазначається, що становище ДП «Укрзалізниця» залишається складним. У звіті також підкреслюється, що в Україні ще не прийнято низку ключових документів у сфері транспорту, включно з документом для відкриття ринку (Європейська Комісія, 2020_[84]). Критичним кроком у реформуванні ДП «Укрзалізниця» вважається законопроект про залізницю.

Фінансові показники

У 2019 році ДП «Укрзалізниця» була другим великим ДП за розміром обороту та вартістю активів (Укрзалізниця, 2019_[81]).⁴⁰ ДП «Укрзалізниця» також є одним із найбільших працедавців. Станом на січень 2020 р. кількість працівників компанії становила 255 000 фізичних осіб. Незважаючи на кращі фінансові показники, як зазналося, очікується, що 2020 рік принесе проблеми через вплив Covid-19 на пасажирські перевезення (КМУ, 2020_[42]). Як свідчить Таблиця 3.6., чистий дохід і чистий фінансовий результат ДП «Укрзалізниця» протягом останніх п'яти років стабільно зростали, хоча прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань коливався. Показники рентабельності активів і капіталу компанії стали незначною мірою позитивними в 2015 році, але залишаються низькими. Більш того, аналіз даних на основі інформації YouControl свідчить, що компанія має відносно низький коефіцієнт ліквідності: коефіцієнт поточної ліквідності склав 0,67, а коефіцієнт строкової ліквідності склав 0,37 (YouControl, 2020_[85]).

Таблиця 3.6. Основні фінансові показники ДП «Укрзалізниця»

Укрзалізниця (у тис. грн.)	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	5 591 580	67 559 929	73 938 151	83 402 407	90 352 319
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	18 619 138	20 079 013	20 060 042	16 023 509	17 326 379
Чистий фінансовий результат	120 300	320 017	114 549	203 854	2 988 247
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету ⁴¹	0	794/ 165 686	6 513	33 158,7/ 133	103 101,3
Разом активи	396 307 109	381 395 237	264 444 663	265 508 467	269 009 924
Акціонерний капітал	346 377 749	328 199 832	210 776 978	210 117 926	211 816 203
Разом кредиторська заборгованість	47 064 984	48 499 554	48 390 042	49 005 052	50 949 340
Довгострокові зобов'язання	25 756 294	28 973 702	27 715 713	21 288 959	25 290 678
Рентабельність активів, %	-5,6	0,1	0,0	0,1	1,1
Рентабельність капіталу, %	-7,3	0,1	0,1	0,1	1,4

Примітка: Оскільки компанію зареєстровано 2014 року, показники доступні, починаючи з 2015 року. Окрім цього, між цифрами, відображеними в звітності органами влади України та ДП «Укрзалізниця», можуть бути розбіжності. Зокрема, у 2015 і 2016 роках ДП «Укрзалізниця» зазнала чистих збитків на суму 16 781 920 000 і 7 322 041 000 відповідно, як зазначено в фінансовій звітності, аудит якої проводився, а доходи склали 60

⁴⁰ Внесені до звіту цифри щодо кількості працівників можуть незначною мірою відрізнятись. За даними відповідей на анкету КМУ в ДП «Укрзалізниця» в 2019 році працювало 255 000 фізичних осіб.

⁴¹ Дивіденди сплачують акціоновані суб'єкти, а частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету, сплачується не акціонованими (або державними унітарними) підприємствами.

125 598 і 66 50 164 відповідно. Однак інформація, надана компанією та органами влади України, збігається для наступних років.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Враховуючи вплив пандемії, ДП «Укрзалізниця» зазнало збитків у 2020 році в розмірі майже 12 мільярдів грн. На його фінансовий результат впливало зменшення доходів від вантажних і пасажирських перевезень порівняно з рівнями 2019 року, а також коливання обмінного курсу (Бойцун та інші, 2021^[72]). За обмеженої підтримки держави компанія до недавнього часу розглядала можливість випуску єврооблігацій у 2021 році при потенційному здійсненні запозичень у міжнародних фінансових установ і державних банків (Антонюк, 2021^[54]). На підставі рішення КМУ 2021 року 30% прибутку, отриманого в 2019 році, було використано для виплати дивідендів до державного бюджету, а решта 70% пішли на покриття збитків попередніх років (Бойцун та інші, 2021^[87]).

Згідно з фінансовим планом ДП «Укрзалізниця» компанія очікує в 2021 році прибуток у розмірі 3,6 мільярди грн. Очікується, що загальний дохід досягне 93 мільярди грн., при цьому 24,7 мільярди грн. передбачається перерахувати до державного бюджету та державних цільових фондів (Бойцун та інші, 2021^[77]). Передбачається, що капіталовкладення компанії 2021 року досягнуть відмітки 27,2 мільярди грн., що майже втричі перевищує суму, виділену 2020 року. Передбачається, що понад половини суми надійде з власних коштів компанії, 31% надійде від інвесторів, а решта 14% будуть отримані з державного бюджету (Укрзалізниця, 2020^[86]).

Корпоративне управління

ДП «Укрзалізниця» акціонувалося 2014 року (та було зареєстроване як АТ 2015 року), як правонаступник Державної адміністрації залізничного транспорту України. До акціонування її попередник, який мав шість регіональних ДП, виконував об'єднані функції залізничного перевізника та адміністратора залізниці (Кузьйо, Затвоницька та Яблоновський, 2019^[88]).⁴² Хоча КМУ є єдиним акціонером компанії, деякі функції власника (включно з підготовкою рішень зборів акціонерів) передано Міністерству інфраструктури (Міністерство інфраструктури, 2019^[89]). При виконанні функцій корпоративного управління Міністерство інфраструктури також виконує регуляторні функції та функції розробки політики в секторі залізничного транспорту України.⁴³

Разом із запровадженням реформ ДП акціонування ДП «Укрзалізниця» частково отримало поштовх внаслідок зобов'язання України задовольняти вимогам Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Відповідно до своїх зобов'язань Україна має привести організацію та регулювання залізничного транспорту у відповідність до застосовних директив ЄС до 2023 року, включно з лібералізацією доступу до ринку та інфраструктури, відокремленням експлуатації залізничних колій та інфраструктури залізниці, а

⁴² З 2015 року ДП «Укрзалізниця» надає послуги з перевезення пасажирів і вантажів. Компанія складається з 28 відділень, шести регіональних відділень і двох представництв.

⁴³ Відсутність відокремлення функції власника та регуляторної функції стосується всіх інфраструктурних ДП серед перших 15, оскільки в Україні немає незалежного органу регулювання транспорту. Це має конкретне відношення до ДП «Укрзалізниця», ДП «Укрпошта», Міжнародного аеропорту «Бориспіль», Адміністрації морських портів України та Державного підприємства обслуговування повітряного руху України «Укркероуніа».

також збиранням плати за користування інфраструктурою. На практиці це означає, що слід відокремити деякі з поточних функцій ДП «Укрзалізниця», включно з експлуатацією інфраструктури залізничного транспорту та залізничними перевезеннями (Кузьйо, Затвоницька та Яблонівський, 2019^[88]).

Наглядову раду в ДП «Укрзалізниця» було створено 2018 року. Вона складалася з семи членів і чотирьох незалежних директорів. Правління (колегіальний виконавчий орган) ДП «Укрзалізниця» складається з шести членів, включно з Головою правління. Із цих шести осіб троє виконують функції тимчасово (тобто вони є виконуючими обов'язки членів правління). Голову правління було призначено в серпні 2020 р. і звільнено в березні 2021 р. через обвинувачення в підтримці впливових політичних кіл, що мають особливі права та інтереси. На час написання цього огляду вже було призначено виконуючого обов'язки Голови правління (Семко, 2021^[90]). Однак у квітні 2021 року тимчасова слідча комісія Верховної Ради звернула заклик до КМУ звільнити правління ДП «Укрзалізниця» (включно з виконуючим обов'язки Голови правління), а також членів наглядової ради з причини незадовільної якості роботи (видання «Економічна правда», 2021^[91]).

3.2.2. Міжнародний аеропорт «Бориспіль»

Огляд

Міжнародний аеропорт «Бориспіль» є найбільшим аеропортом в Україні, який забезпечує 67% пасажирських авіаперевезень у країні й обслуговує понад 10 мільйонів пасажирів щороку (Бориспіль, n.d.^[92]). Деякі з його основних функцій передбачають забезпечення безпеки авіації та рейсів, а також вчасне задоволення економічних і громадських потреб у пасажирських і вантажних перевезеннях. Додатково він має забезпечувати технічне обслуговування літаків, що використовуються на внутрішніх і міждержавних маршрутах, а також у тому числі надавати послуги із зльоту та посадки, заправки, безпеки, паркування та реєстрації літаків. У 2019 році КМУ затвердив Концепцію розвитку міжнародного аеропорту «Бориспіль» на період до 2045 року, згідно з якою деякі з основних пріоритетів включають розвиток інфраструктури та впровадження сучасних послуг. Ця концепція передбачає обсяг інвестицій до 3,4 мільярди євро та збільшення обсягів пасажирських перевезень до 54 мільйонів осіб щороку (Бориспіль, 2015^[93]) (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2019^[94]). Компанія була об'єктом розслідування НАБУ на предмет наявності корупційних схем, включно з незаконною орендою майна. При цьому були понесені збитки на суму понад 16,5 мільйонів грн. (подальші проблеми в секторі ДП описані в розділі 4.5) (НАБУ, 2020^[95]).

Фінансові показники

У 2019 році Аеропорт «Бориспіль» був дев'ятим великим ДП за вартістю активів і дванадцятим великим ДП (у списку перших 15 ДП) за розміром доходів. При цьому аеропорт «Бориспіль» був працедавцем для приблизно 4400 фізичних осіб. Він продемонстрував відносно високу прибутковість, що відображено його показниками рентабельності активів і капіталу (Таблиця 3.7.). У 2019 році відбулося значне збільшення активів і зобов'язань аеропорту «Бориспіль», що може бути результатом більших обсягів капіталовкладень (наприклад, у аеропорті відкрилася нова багаторівнева стоянка 2019 року).

Таблиця 3.7. Основні фінансові показники ДП «Аеропорт «Бориспіль»»

Аеропорт «Бориспіль» (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	1 577 343	2 515 943	3 352 792	3 870 048	4 279 226	4 476 477
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	997 233	1 947 252	2 442 332	2 706 731	2 845 203	2 436 203
Чистий фінансовий результат	-126 818	696 460	1 385 931	1 731 420	1 857 920	1 532 861
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	179 375	804 256	1 250 581	974 636	1 099 510
Разом активи	9 494 755	9 032 760	9 135 734	8 959 924	9 890 581	16 439 345
Акціонерний капітал	5 167 945	5 499 863	5 801 300	6 212 029	7 163 908	12 381 337
Разом кредиторська заборгованість	3 888 194	3 532 897	2 937 440	2 371 162	2 367 945	2 715 350
Довгострокові зобов'язання	2 769 564	2 544 546	2 082 684	1 401 897	1 646 839	2 096 915
Рентабельність активів, %	-1,3	7,5	15,3	19,1	19,7	12,5
Рентабельність капіталу, %	-2,4	13,1	24,5	28,8	27,8	17,1

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

Міжнародний аеропорт «Бориспіль» залишається державним унітарним підприємством у власності Міністерства інфраструктури, яке також здійснює регуляторні функції. Зокрема, Міністерство встановлює аеропортовий збір, який становить приблизно 60% доходів аеропорту (Міністерство транспорту України, 2008^[96]).

Подібно до інших великих українських ДП, у аеропорті «Бориспіль» у 2019 році створено наглядову раду, яка складається з п'яти членів (включно з трьома незалежними директорами). Виконавчий орган аеропорту «Бориспіль» складається з однієї особи, Генерального директора (Голови правління). ДП має тимчасового Голову правління (виконуючого обов'язки Голови правління), якого було призначено в листопаді 2020 року після відставки попереднього (постійного) Голови правління, який став Головою Державної митної служби України).

3.2.3. Адміністрація морських портів України (АМПУ)

Огляд

Адміністрація морських портів України (АМПУ) є окремим підприємством, заснованим 2013 року в результаті реформи морської галузі в Україні. Реформа впроваджувалася задля керування державною власністю в морських портах і її ефективного використання, залучення інвестицій у портову інфраструктуру та сприяння стабільній і ефективній господарській діяльності. АМПУ також виконує інші завдання, такі як підтримання паспортової глибини в акваторії морських портів і забезпечення безпеки навігації (АМПУ, n.d.^[97]).

На основі Плану стратегічного розвитку АМПУ виконує низку функцій розвитку та регулювання. План призначений для перетворення АМПУ на сучасну, ефективну та конкурентоспроможну компанію з діяльності портів. Передбачені ним цілі включають акціонування, підвищення прибутковості й заохочення участі приватного сектору в діяльності портової інфраструктури. План також призначений покращувати зв'язки з громадськістю та сприяти економічному розвитку України (включно зі створенням нових робочих місць) (АМПУ, 2020^[98]).

Підприємство також було учасником кількох справ із розслідування корупції під керівництвом НАБУ. Наприклад, у 2018 році НАБУ та САП надали сповіщення про підозру восьми фізичним особам у розтраті державних коштів на суму 247 мільйонів грн. у АМПУ (НАБУ, 2018^[99]). У найбільш недавній справі детективи НАБУ надали сповіщення про підозру п'яти особам які за неперевереними даними були співучасниками завдання АМПУ збитків на суму 21,4 мільйони грн. (НАБУ, 2020^[100]).

Фінансові показники

У 2019 році АМПУ було сьомим великим ДП за вартістю активів і дев'ятим за доходом. Компанія має приблизно 7200 працівників (Таблиця 3.8. Основні фінансові показники Адміністрації морських портів України (АМПУ)). Дохід компанії був відносно стабільним протягом останніх шести років, але прибуток зменшився 2019 року через збільшення операційних витрат.⁴⁴

Таблиця 3.8. Основні фінансові показники Адміністрації морських портів України (АМПУ)

АМПУ (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	4 002 291	6 810 663	7 297 604	7 633 560	6 747 880	7 020 799
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	2 661 624	5 167 818	4 574 424	4 695 811	3 811 127	2 718 308
Чистий фінансовий результат	1 511 052	3 847 292	3 854 369	3 605 587	2 754 984	1 631 058
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	554 102	1 092 831	2 314 539	2 737 674	1 839 011	1 564 946
Разом активи	17 481 171	20 639 467	20 682 619	21 517 831	22 028 495	22 123 572
Акціонерний капітал	16 129 884	18 684 177	19 286 691	19 879 489	20 770 154	20 134 528
Разом кредиторська заборгованість	1 351 287	1 790 709	1 253 521	1 476 407	1 072 934	819 674
Довгострокові зобов'язання	1 070 061	1 041 281	0	0	0	41 668
Рентабельність активів, %	8,9	20,2	18,7	17,1	12,7	7,3
Рентабельність капіталу, %	9,6	22,1	20,3	18,4	13,6	8,1

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

АМПУ перебуває у власності Міністерства інфраструктури й об'єднує українські морські порти та інші об'єкти інфраструктури. Вона має головний офіс у Києві та представництво в Одесі, дві філії, які не є окремими юридичними особами

⁴⁴ <https://prozvit.com.ua/ДП/28832/>

(«Дельта-лоцман» і «Днопоглиблювальний флот»), а також 13 філій у морських портах України (директорів цих філій призначає Міністерство інфраструктури за пропозицією Голови правління АМПУ).⁴⁵ Більш того, хоча АМПУ відповідає за технічне обслуговування та використання державної портової інфраструктури (зокрема, місць стоянки суден), ці державні унітарні підприємства, хоча вони й називаються морськими портами, діють як підрядники.

Наглядова рада АМПУ, яка була створена 2019 року, має п'ять членів. Відповідно до статуту компанії рада має складатися із семи членів, включно з чотирма незалежними членами. Однак незалежними є лише два з п'яти діючих членів ради, а решта трое є представниками держави.⁴⁶ Виконавчий орган АМПУ складається з виконуючого обов'язки Голови правління, якого призначено 2020 року. Вище керівництво АМПУ також включає трьох заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

3.2.4. Укрпошта

Огляд

Українська державна поштова служба була створена 1947 року, а 1994 року вона була реорганізована в Українську поштову асоціацію. Компанію було перетворено на державне унітарне підприємство 2011 року, а 2017 року її було акціоновано.⁴⁷ ДП «Укрпошта» є членом Всесвітнього поштового союзу, а її діяльність включає надання поштових послуг, виплату пенсій і соціальної допомоги фізичним особам через окрему компанію, а також надання фінансових послуг (таких як прийом комунальних платежів і грошові перекази).⁴⁸

Разом із комерційними видами діяльності ДП «Укрпошта» виконує спеціальні обов'язки, оскільки регульовані тарифи застосовуються до всесвітніх поштових послуг, платежів, видачі пенсій і передплати. Тарифи регулює Міністерство інфраструктури та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Через довгий процес затвердження тарифів ДП «Укрпошта» може стикнутися з недостатніми доходами при наданні деяких зі своїх послуг на конкурентних ринках. Подібно до більшості з перших 15

⁴⁵ Компанія має головний офіс у Києві та представництво в Одесі, дві філії які не є окремими юридичними особами («Дельта-лоцман» і «Днопоглиблювальний флот»), а також 13 філій у морських портах України (АМПУ, 2020^[98]).

⁴⁶ Склад ради є таким, тому що два незалежних члена подали у відставку й не були замінені. Така практика, як правило, не відповідає правовим вимогам, згідно з якими більшість членів ради мають бути незалежними (див. розділи 6, 11 і 16 цього Огляду). Однак формально це може не бути порушенням українського законодавства. Законодавство вимагає від ДП створити наглядову раду з більшістю незалежних членів, що АМПУ зробила способом включення цієї вимоги до свого статуту. Законодавство також вимагає, щоб на засіданнях наглядової ради був присутній кворум задля забезпечення можливості ради ухвалювати рішення. АМПУ також виконує цю вимогу, оскільки в неї є більше чотирьох членів, які для цього необхідні. Однак законодавство не вимагає, щоб ДП завжди підтримувало незалежну більшість членів наглядової ради.

⁴⁷ Хоча початково компанія була зареєстрована як публічне акціонерне товариство, 2018 року його було перетворено на приватне акціонерне товариство. Причиною цього частково є те, що в листопаді 2017 року були прийняті зміни до законодавства, згідно з якими передбачалося, що публічними акціонерними товариствами є товариства, акції яких пропонуються публічно. Усі інші акціонерні товариства вважалися приватними (Верховна Рада, 2017^[119]).

⁴⁸ Воно також розповсюджує періодичні видання та продає товари разом із наданням інших послуг.

ДП, дивіденди компанії також виплачуються по факту за минулий рік і відрізняються залежно від потреб уряду (як описано докладніше в розділі 4.3 щодо застосовності дивідендів у секторі ДП). Ця політика може не передбачати чітке планування та інвестиції в оновлення та модернізацію основних засобів ДП «Укрпошта», що сприятиме сталому розвитку та конкурентоспроможності підприємства.⁴⁹

Останнім часом компанія розширює спектр своїх фінансових послуг. Парламент прийняв закон у першому читанні, який дозволить ДП «Укрпошта» пропонувати банківські послуги, включно з відкриттям і підтримкою поштових рахунків, проведенням банківських операцій, випуском і обслуговуванням платіжних карт, а також залученням коштів від фізичних і юридичних осіб (Укрпошта, 2018_[101]).

Фінансові показники

ДП «Укрпошта» було десятим великим ДП за вартістю активів і восьмим за розмірами доходів у 2019 році. Це ДП залишається одним із найбільших працедавців у країні, який має приблизно 64 650 працівників. У 2016 році розмір акціонерного капіталу ДП «Укрпошта» збільшився, що призвело до зростання вартості активів. За даними фінансового звіту ДП це є результатом переоцінки основних засобів (Ukrposhta, 2017_[102]). Зверніть увагу на те, що вперше аудит ДП «Укрпошта» було проведено міжнародною аудиторською фірмою (аудит фінансової звітності за 2015-2016 рр.). У 2017 р. акціонерний капітал ДП «Укрпошта» зменшився, швидше за все, в результаті переоцінки в процесі акціонування.⁵⁰

У 2019 р. компанія подолати тенденцію негативної прибутковості й продемонструвала значний прибуток після трьох років поспіль, коли збитки зростали (Таблиця 3.9.), що, зокрема може бути результатом ключових реформ корпоративного управління.⁵¹ Того самого року компанія також мала значне збільшення довгострокових зобов'язань, що були результатом зростання обсягу інвестицій. У 2020 р. дохід ДП «Укрпошта» склав 9,2 мільярди грн., хоча прибуток залишався низьким (184,5 мільйони грн.). Частково ця ситуація приписувалася низьким тарифам і спеціальним зобов'язанням (Бойцун та інші, 2021_[103]).

⁴⁹ Варто зазначити, що проблеми, пов'язані з політикою виплати дивідендів, не є притаманними лише одному ДП «Укрпошта», а стосуються більшості ДП, як докладно описано в наступних розділах цього огляду.

⁵⁰ Причина може полягати в тому, що ДП «Укрпошта» провела інвентаризацію та консолідацію всіх активів 2016 року на основі балансової вартості, а потім провела їхню переоцінку на основі ринкової вартості. Див. https://www.ukrposhta.ua/doc/annual-reports/Zvit_pro_finansovi_rezultaty_2016.pdf.

⁵¹ Компанія була акціонована з самого початку, після чого створено раду, що стимулювало зусилля компанії досягти прибутковості й конкурувати на рівних умовах, а також отримувати компенсацію СО. У 2019 році ДП «Укрпошта» отримала з державного бюджету компенсацію в розмірі 500 мільйонів грн. стосовно видачі пенсій і фінансової допомоги. У 2020 році уряд підвищив тарифи на видачу пенсій і фінансової допомоги (Яковенко, 2020_[330]) (Укрпошта, n.d._[331]).

Таблиця 3.9. Основні фінансові показники ДП «Укрпошта»

Укрпошта (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	3 697 306	3 902 454	4 483 659	5 500 971	6 811 740	8 064 764
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	немає даних	немає даних	немає даних	-198 804	-346 140	929 224
Чистий фінансовий результат	-4 150	40 826	-161 470	-192 351	-504 490	496 419
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	9 631	13 668	0	0	0	0
Разом активи	5 003 445	4 286 734	10 593 290	7 829 891	6 100 174	8 077 341
Акціонерний капітал	2 190 316	2 247 188	7 165 412	2 941 287	2 294 269	2 764 344
Разом кредиторська заборгованість	2 640 698	1 909 881	2 212 926	4 460 560	2 974 791	4 308 177
Довгострокові зобов'язання	152 264	192 198	150 251	27 250	72 328	253 647
Рентабельність активів, %	-0,1	0,9	-2,2	-2,8	-7,3	7,0
Рентабельність капіталу, %	-0,2	1,8	-3,4	-6,6	-19,8	19,7

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (СМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ДП «Укрпошта» є акціонерним товариством, суб'єктом власності якого є Міністерство інфраструктури. Компанія має наглядову раду, створену в жовтні 2018 року відповідно до змін у системі корпоративного управління згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» 2016 року. Відповідно до статуту ДП «Укрпошта» наглядова рада має складатися із семи членів, включно з п'ятьма незалежними членами. (Закон вимагає, щоб більшість членів наглядової ради були незалежними, а звичайною процедурою є призначення мінімальної обов'язкової кількості, яка становить чотири незалежних члена ради у випадку ДП «Укрпошта»). Це також має місце на практиці: наглядова рада ДП «Укрпошта» фактично має п'ять незалежних членів і двох представників держави.

Виконавчий орган ДП «Укрпошта» складається з однієї особи – Генерального директора (Голови правління). Нинішнього Голову правління було повторно призначено 2018 року із трирічним трудовим договором, строк дії якого спливає в червні 2021 року. Вище керівництво ДП «Укрпошта» також включає вісім заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

3.3. Оборонний сектор

3.3.1. Укроборонпром

Огляд

ДП «Укроборонпром», зареєстроване як «державний концерн», створене 2010 року для керування підприємствами військово-промислового комплексу (Укроборонпром, n.d.^[104]). Наразі ДП «Укроборонпром» об'єднує 118 підприємств у основних оборонних секторах, які включають боєприпаси, розробку та

виробництво військового обладнання, науково-дослідні роботи та експорт.⁵² Компанія має понад десять бюро, які займаються проектуванням і розробкою обладнання, а також науковими дослідженнями в цій сфері. Із суб'єктів ДП «Укроборонпром» 28 підприємств створюють 98% доходів ДП «Укроборонпром» (видання «Економічна правда», 2021_[105]). Одним із найбільших членів ДП «Укроборонпром» є державне підприємство «Антонов», а його основним джерелом доходів є будівництво літаків і повітряні перевезення вантажів. Окрім цього, підприємство виконує технічне обслуговування та надає послуги з ремонту літаків «Антонов», а також обслуговує вантажну авіакомпанію Antonov Airlines, яка є глобальним конкурентом компаній із авіаперевезення негабаритних вантажів (Антонов, n.d._[106]).⁵³

Огляд корпоративного управління ОЕСР 2012 року в ДП «Антонов» виявив низку проблем корпоративного управління, включно з відсутністю визнаної ради директорів, обмеженою спроможністю виконати реструктуризацію капіталу ДП «Антонов» способом акціонування та заборону створювати спільні підприємства, що серйозно обмежує здатність ДП «Антонов» підтримувати стратегічні відносини з виробниками та постачальниками. Висновком цього звіту було те, що покращення корпоративного управління, прозорості та структури власності в ДП «Антонов» підвищить інтерес до підприємства з боку інвесторів приватного сектору (ОЕСР, 2012_[107]).

Інші великі підприємства ДП «Укроборонпром» включають державне підприємство «Державне Київське Конструкторське Бюро “Луч”» (виробництво протитанкових керованих ракет, протитанкових ракетних комплексів і морських керованих ракетних комплексів), Харківське конструкторське бюро з машинобудування імені О.О. Морозова (розробка важкої гусеничної техніки, серійне виробництво бронетранспортерів і машин на їх основі), Харківський бронетанковий завод (ремонт та модернізація бронетехніки та виробництво автономних енергоблоків), казенне підприємство «Науково-Виробничий Комплекс “Іскра”» та Житомирський бронетанковий завод (видання «Економічна правда», 2021_[108]).⁵⁴ За даними ДП «Укроборонпром» у 2020 році частка приватних компаній, що виконували державні оборонні замовлення, складала 54%, що вдвічі перевищує цю саму частку 2015 року (видання «Економічна правда», 2021_[109]).

У грудні 2020 року щойно призначений Голова правління ДП «Укроборонпром» підписав наказ про початок перетворення ДП «Укроборонпром» на окремі холдингові компанії. Як зазначив Голова правління, наказ було видано

⁵² За інформацією, отриманою від органів влади України, ДП «Укроборонпром» об'єднує 137 ДП, хоча 2021 року деякі з підприємств були передані Фонду державного майна України для приватизації. Варто також зазначити, що деякі ДП під наглядом ДП «Укроборонпром» розташовані на непідконтрольних територіях (Бойцун та інші, 2021_[87]).

⁵³ Підрозділи компанії включають конструкторське бюро й відділи з розробки проектів, виробничі потужності, що займаються будівництвом літаків, і дослідну базу, на якій проводяться випробування літаків, відділ підготовки персоналу (включно з екіпажами літаків і технічним персоналом), а також відділ із сертифікації літаків.

⁵⁴ На основі найбільших замовлень, отриманих підприємствами ДП «Укроборонпром» у 2020 році: «Луч», 3,3 мільярди грн.; Харківське конструкторське бюро з машинобудування імені О.О. Морозова, 1,2 мільярди грн.; Харківський бронетанковий завод, 1,2 мільярди грн.; «Іскра», 0,9 мільярди грн.; і Житомирський бронетанковий завод, 0,7 мільярди грн.

напередодні розгляду в парламенті законопроекту № 3822 про реформування державних оборонних підприємств (Бриль, 2020^[110]) (Верховна Рада, 2020^[111]).

Фінансові показники

ДП «Укроборонпром» було четвертим великим ДП за вартістю активів і оборотом у 2019 році.⁵⁵ Як свідчить Таблиця 3.10., фінансові показники компанії були позитивними й демонстрували збільшення вартості акціонерного капіталу, хоча 2019 року було зареєстроване зниження прибутковості.

Таблиця 3.10. Основні фінансові показники ДП «Укроборонпром»

Укроборонпром (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	11 953 124	21 601 083	28 250 640	28 452 661	37 626 562	39 907 443
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	1 538 299	3 456 548	3 731 290	3 297 440	5 679 756	4 390 680
Чистий фінансовий результат	-550 428	169 093	1 507 462	2 312 676	3 664 408	1 687 950
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	8 353/ 144 742,2	3 112/ 317 826,3	15 171/ 552 288	47 336/ 507 746	34 712/ 1 111 296	12 965/ 940 970
Разом активи	27 972 738	78 346 116	47 187 161	61 057 673	68 546 232	70 281 001
Акціонерний капітал	8 199 173	42 681 354	14 233 579	20 630 255	22 990 398	29 596 926
Разом кредиторська заборгованість	7 668 125	34 259 249	29 990 173	35 658 305	39 738 575	34 968 716
Довгострокові зобов'язання	485 282	990 815	1 213 554	1 431 999	1 347 691	2 283 428
Рентабельність активів, %	-2,1	0,3	3,3	4,3	5,7	2,4
Рентабельність капіталу, %	-6,5	0,6	10,7	13,5	16,8	6,0

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

Організаційно-правова форма ДП «Укроборонпром» – це «концерн». Це означає, що він діє як асоціація оборонних ДП, нагляд за якими здійснюється корпоративним центром. Корпоративний центр не є власником цих ДП і в цьому розумінні не є холдинговою компанією або, власне кажучи, просто компанією.⁵⁶ Юридично власником цих ДП є держава, а ДП «Укроборонпром» виконує функцію нагляду й отримує за це управлінську плату (Бойцун та інші, 2020^[112]).

⁵⁵ За даними КМУ вартість активів ДП «Укроборонпром» становила 70 мільярдів грн., а кількість персоналу в усіх суб'єктах концерну в 2019 році склала 68 000 осіб. За даними YouControl вартість активів лише ДП «Укроборонпром» (як окремої юридичної особи/корпоративного центру) становила 540 мільйонів грн., а кількість працівників у 2019 році становила 225 осіб. Однак консолідована фінансова звітність для всіх компаній концерну, аудит якої проводився, ще не доступна.

⁵⁶ «Концерн» є союзом підприємств та інших суб'єктів відповідно до законодавства й ґрунтується на фінансовій залежності від одного члена чи групи членів союзу, при цьому реалізовано централізацію функцій наукової, технічної та промислової розробки, інвестиційної, фінансової, зовнішньо-економічної діяльності, а також інших видів діяльності. Члени концерну передають свої повноваження, в тому числі право представляти свої інтереси у відносинах із органами влади, іншим підприємствам і організаціям. Члени концерну не можуть у один і той самий час бути членами іншого концерну.

Управлінські функції по відношенню до ДП «Укроборонпром» виконує КМУ, хоча офіційного суб'єкта власності формально не призначено (Бойцун та інші, 2020^[113]). Більш того, структура корпоративного управління ДП «Укроборонпром» значною мірою відрізняється від структури інших ДП, як описано в наведених далі розділах. Однак після створення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості для оборонних ДП розглядаються варіанти нової політики та структури власності.

Органи управління ДП «Укроборонпром» включають наглядову раду, раду директорів і генерального директора. Законодавство України (яке також відображене в статуті ДП «Укроборонпром») вимагає наявності п'яти членів наглядової ради, три з яких призначаються Президентом, а два – КМУ без застосування конкурсної процедури або процедури, заснованої на заслугах. Більш того, члени наглядової ради не можуть отримувати винагороду відповідно до законодавства й не мають трудових договорів із ДП «Укроборонпром». На цей час рада фактично складається з трьох членів, при цьому двох членів призначає КМУ й одного – Президент. Рада директорів ДП «Укроборонпром» включає Голів правління («директорів») ДП, що перебувають під наглядом ДП «Укроборонпром», і має діяти як колегіальний орган управління. Однак на практиці цей орган ніколи не проводив засідання.

Генеральний директор (Голова правління) ДП «Укроборонпром» призначається безпосередньо Президентом за пропозицією КМУ та має дуже широкі повноваження з призначення голів компаній, що перебувають під наглядом ДП «Укроборонпром». Однак генеральний директор не повинен втручатися в операційну автономію цих компаній (Бойцун та інші, 2020^[113]). Поточного Голову було призначено в грудні 2020 року. Вище керівництво ДП «Укроборонпром» також включає першого заступника Голови правління та трьох заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

Із урахуванням унікальної структури компанії робилися спроби реформувати ДП «Укроборонпром». Зокрема, в січні 2021 року Верховна Рада прийняла в першому читанні законопроект (№ 3822), покликаний трансформувати ДП «Укроборонпром» і перетворити його на акціонерне товариство, а його афілійовані ДП на акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю.⁵⁷ Законопроект також передбачає внесення змін до системи корпоративного управління компанії, таких як призначення незалежних членів наглядової ради та дозвіл на отримання ними винагороди. Поточне формулювання законопроекту, як вбачається, має значні недоліки. Зокрема, поточний законопроект передбачає наведене далі: (а) закріплює конфліктуючі ролі держави як власника, розробника політики та регулятора, що відкриває можливості для неналежного політичного втручання (включно з втручанням з боку профільного міністерства); (b) не гарантує незалежність наглядової ради від власника й розробника політики; та (c) дозволяє легку заміну керівництва, а також відповідно до запропонованої на цей час структури корпоративного управління перетворює передачу активів під час трансформації на серйозний ризик.

⁵⁷ Цей законопроект зареєстровано у Верховній Раді 9 липня 2020 року та прийнято в першому читанні 29 січня 2021 року.

3.4. Сільськогосподарський сектор

3.4.1. Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ)

Огляд

Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ) є вертикально інтегрованою компанією сільськогосподарського сектору. Вона є національним оператором зернового ринку України та лідером у сфері зберігання, переробки транзитного перевезення та експорту зерна. ДПЗКУ створена 2010 року як правонаступник державної компанії «Хліб України» (ДПЗКУ, n.d.^[114]).

Деякі з основних функцій ДПЗКУ включають отримання, зберігання та відвантаження зерна, задоволення відповідних стандартів якості, закупівлю та експорт зернових і пов'язаних продуктів. Окрім цього, компанія відповідає за виробництво широкого спектру борошна, хлібної продукції, пластівців і добавок, а також постачання зернових і олійних культур. У більш широкому розумінні компанія здійснює імплементацію міжнародних і міжурядових угод про постачання сільськогосподарської продукції. На цей час ДПЗКУ задовольняє приблизно 10% внутрішнього попиту на борошно та хлібні продукти. Компанії належить приблизно 10% сертифікованих сховищ, а її портові термінали забезпечують до 6% середньорічного обсягу українського зернового експорту.

НАБУ провело розслідування обвинувачень у корупції колишніх посадових осіб компанії. У 2019 році колишнього Голову правління компанії було затримано в Литві як підозрюваного в кримінальному процесі стосовно завдання збитків для компанії в розмірі понад 60 мільйонів дол. США (НАБУ, 2019^[115]).

Фінансові показники

У 2019 році ДПЗКУ було восьмим великим ДП України за вартістю активів і шостим за сумою доходів, хоча в компанії продовжували накопичуватися збитки (Таблиця 3.11.). Основною причиною негативних фінансових показників ДПЗКУ може бути неналежне, як стверджувалося, використання кредиту в розмірі 3 мільярди дол. США, отриманого від експортно-імпортного банку Китаю в 2012 році (Оганов і Сидорук, 2020^[116]). Кредит було надано для купівлі китайських засобів захисту врожаю, насіння та сільськогосподарського обладнання, а також задля сприяння експорту українського зерна до Китаю. Хоча було виплачено 1,5 мільярди дол. США, в фінансовій звітності ДПЗКУ відображено, що отримано було менше 387 мільйонів дол. США. Оскільки кредит було взято під державну гарантію, згідно з кредитною угодою державний бюджет України несе зобов'язання на суму понад 1 мільярд дол. США. У 2020 році компанія зазнала чистого збитку в розмірі 5,8 мільярди грн., що значно перевищує суми збитків минулих років (Бойцун та інші, 2021^[72]).

Таблиця 3.11. Основні фінансові показники Державної продовольчо-зернової корпорації України (ДПЗКУ)

ДПЗКУ (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	7 053 958	12 418 410	13 098 028	10 415 414	10 578 436	14 104 879
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	1 172 511	43 677	954 830	297 761	182 760	-2 336 365
Чистий фінансовий результат	-1 364 912	-3 029 460	-770 642	-1 518 487	-1 469 849	-1 920 430
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	0	0	0	0
Разом активи	24 296 265	33 033 755	37 976 780	37 782 552	31 691 955	20 841 685
Акціонерний капітал	-397 759	-4 311 207	-4 197 447	-5 732 260	-7 244 160	-9 510 004
Разом кредиторська заборгованість	24 694 024	37 344 962	42 174 227	43 475 494	38 895 723	29 748 061
Довгострокові зобов'язання	23 652 834	36 001 018	40 786 298	39 995 793	33 225 917	24 842 364
Рентабельність активів, %	-7,2	-10,8	-2,2	-4,0	-4,2	-7,3
Рентабельність капіталу, %*	не має значення	не має значення	не має значення	не має значення	не має значення	не має значення

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності. *Враховуючи те, що як показник чистого фінансового результату, так і акціонерного капіталу є негативними, в цьому випадку рентабельність капіталу не має значення (НМ). Відповідно до Цивільного кодексу України (статті 144 і 155), якщо значення вартості акціонерного капіталу в АТ і ТОВ є менше вартості статутного капіталу протягом двох років, компанія має оголосити зменшення статутного капіталу та зареєструвати відповідні зміни до статуту. Якщо вартість акціонерного капіталу стає меншою мінімального розміру статутного капіталу, компанія підлягає ліквідації. Статутний капітал слід зменшувати лише після надання повідомлення всім кредиторам. У цьому разі вони матимуть право вимагати передчасної ліквідації компанії та відшкодування збитків.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020_[42])

Корпоративне управління

ДПЗКУ є акціонерним товариством, єдиним акціонером якого є Мінекономіки (ДПЗКУ, п.д._[114]). Якщо статутом передбачено створення незалежної наглядової ради, але таку раду не створено, відповідні функції виконують загальні збори акціонерів (тобто Мінекономіки) (ДПЗКУ, 2020_[117]). До нинішньої дати незалежну наглядову раду в ДПЗКУ створено не було.

Згідно зі статутом ДПЗКУ правління компанії (колегіальний виконавчий орган) має складатися з п'яти членів. Нинішнє правління складається з чотирьох членів, включно з виконуючим обов'язки (тимчасовим) Головою правління, призначеним 2020 року. Із цих чотирьох членів правління троє працюють як виконуючі обов'язки членів правління. У квітні 2020 року колишній Голова правління подав у відставку, пославшись на розходження думок із державою як акціонером стосовно «стратегії корпоративного управління та захисту корпорації від політичних інтересів» (Красенець, 2020_[118])

Глава 4. Правове та регуляторне середовище

Враховуючи розміри портфелю ДП України, наявність багатьох організаційно-правових форм ДП, провадження ними господарської діяльності в різних секторах економіки та специфічність застосовної законодавчої бази, в цьому розділі описується ландшафт законодавчого й регуляторного середовища, в якому працюють ДП. Окрім визначення законів, які регулюють практику корпоративного управління в ДП, у цьому розділі наводиться огляд застосовних документів політики, які, зокрема стосуються дивідендів, заходів із державної допомоги та підтримки, спеціальних обов'язків, власності на активи, а також практики фінансового звітування та закупівлі. У цьому розділі також зазначаються деякі ключові регуляторні та антикорупційні установи, з якими взаємодіють ДП.

4.1. Організаційно-правові форми українських ДП

Українське законодавство не містить єдиного визначення ДП, і це поняття може бути різним, залежно від різних законів і нормативно-правових актів, а також частки власності держави. Господарський кодекс України надає найточніше визначення, яке в широкому сенсі стосується комерційних суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність у державному секторі економіки на основі частки державної власності. При цьому Кодекс дозволяє існування інших спеціальних режимів (наприклад, некомерційних ДП).⁵⁸ Воно також може включати суб'єктів, у яких державі належить понад 50% статутного капіталу або в яких держава має вирішальний вплив на господарську діяльність (КМУ, 2020_[42]) (Верховна Рада, 2003).⁵⁹ Як правило, ДП мають різні організаційно-правові форми (окреслені в Рис. 4.1. і докладно описані в розділі 11 і Додатку С). При цьому переважна більшість (86%) цих підприємств працює як «державне унітарне підприємство», тобто провадить господарську діяльність

⁵⁸ Господарський кодекс України прямо посилається на державні підприємства, комунальні підприємства, державні унітарні підприємства, комунальні унітарні підприємства, державних комерційних суб'єктів господарювання, бюджетні (казенні) підприємства, державні (комунальні) бізнес-асоціації (включно з консорціумами та концернами), державні акціонерні товариства (компанії). Інші організаційно-правові форми описуються в Додатку С.

⁵⁹ Точніше кажучи, ДП створюються, якщо законодавство дозволяє провадити господарську діяльність лише державним підприємствам, а основним споживачем продукції є держава. Вони також можуть створюватися, якщо споживачів немає або якщо понад 50% продукції є соціально необхідними товарами та послугами, які не можуть бути прибутковими. Більш того, ДП розділяються на різні категорії, особливо якщо вони вважаються стратегічно важливими для економіки та безпеки держави. Господарський кодекс України також розрізняє різні типи державної або комунальної власності, включно з державними унітарними (комерційними або бюджетними) та, зокрема комунальними підприємствами (примітка: ці визначення наведено в статті 22, а також у розділі 8 Господарського кодексу України).

як державне комерційне або державне бюджетне підприємство (докладніші відомості про це викладено в розділі 11).

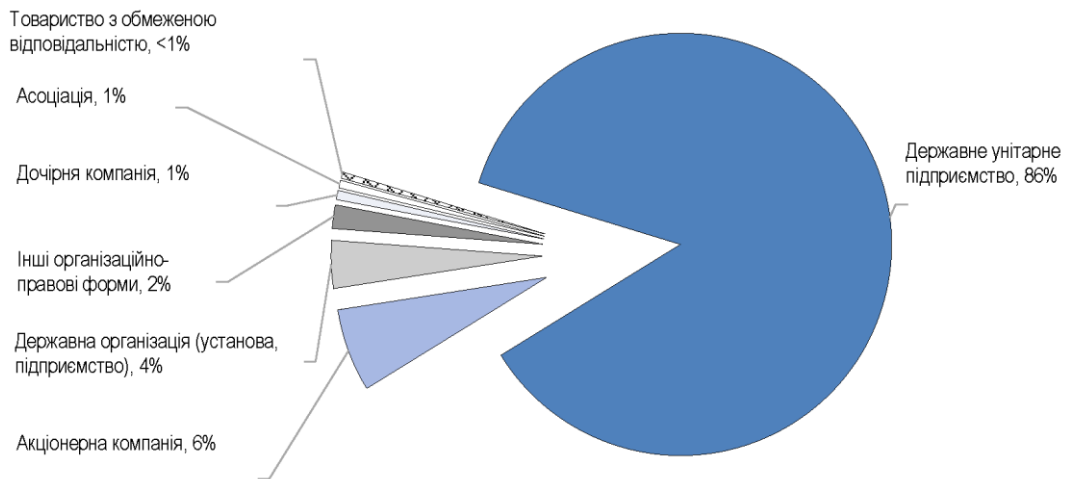
Менша частка портфелю включає суб'єктів, акціонованих відповідно до Закону «Про акціонерні товариства» (далі – «Закон АТ»). Хоча типи власності АТ відрізняються, зміни до законодавства, прийняті в листопаді 2017 року, передбачають, що публічні акціонерні товариства – це товариства, які публічно пропонують свої акції, а всі інші акціонерні товариства вважаються приватними (Верховна Рада, 2017^[119]). У результаті велика кількість ДП (включно з ДП «Нафтогаз», ДП «Укренерго» та ДП «Укрзалізниця» стали приватними АТ, до яких можуть застосовуватися відповідні положення та застереження в законодавстві. Окрім цього, різні організаційно-правові форми суб'єктів існують на комунальному рівні, при цьому основною організаційно-правовою формою є комунальне підприємство.

Українське законодавство також містить поняття об'єктів державної власності, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (Постанова № 83 2015-п). Вони включають приблизно 300 ДП, таких як ДП «Нафтогаз», ДП «Укренерго» та ДП «Укрзалізниця», а також компанії з розподілу електроенергії та, зокрема державні банки. Деякі ДП також можуть вважатися «економічно важливими», якщо вартість їхніх активів (згідно з останньою фінансовою звітністю) перевищує 2 мільярди грн. або чистий прибуток перевищує 1,5 мільярди грн. (як визначено Постановами КМУ № 142, 143 і 777). Враховуючи їхній статус, ці суб'єкти підлягають подальшим правилам і нормам корпоративного управління, які відрізняються від правил і норм, що застосовуються до решти портфелю ДП (КМУ, 2015^[120]).

Хоча в Україні скасовано закон, який забороняв приватизацію ДП, більшість цих стратегічних ДП приватизувати було неможливо через інші регуляторні вимоги. Однак у серпні 2020 року уряд розглядав можливість відновлення заборони на приватизацію ДП, яка стосувалася би приблизно до 600 суб'єктів господарювання. У вересні 2020 року було подано на розгляд парламенту законопроект № 4020 щодо затвердження переліку об'єктів, на які не поширюється приватизація, включно з державними акціонерними товариствами та унітарними підприємствами, культурними та спортивними об'єктами, а також понад 300 ДП, які працюють у секторі лісництва (Верховна Рада).⁶⁰ Тим часом уряд також здійснює розробку окремого переліку ДП, які можуть бути приватизовані. Такі ДП передаються Фонду державного майна України для приватизації по мірі їхнього надходження.

⁶⁰ За даними органів влади України необхідно впровадити закон, який забороняє приватизацію деяких ДП, задля дотримання вимог відповідно до Конституції. Ним також має передбачатися власність держави в мінімальному розмірі 50%+1 акція акціонованих ДП. Однак Конституція дозволяє парламенту передбачити список ДП, які не підлягають приватизації, але це не означає, що такий список має бути запроваджений, а радше, що парламент має право це зробити.

Рис. 4.1. Розподіл ДП за типами



Примітка: на цій діаграмі аналізується розподіл 3457 ДП.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на цифрах, наданих Секретаріатом КМУ та взятих із бази даних Фонду державного майна України.

Існування багатьох організаційно-правових форм і категорій ДП спричинило відсутність однорідності та послідовності практики корпоративного управління та застосовності законодавства, що докладно обговорюється в частині II (розділ 11).

4.2. Основні закони та нормативно-правові акти, що впливають на корпоративне управління

Основні джерела права в сфері корпоративного управління в Україні, застосовного до ДП, включають наведені далі.

- Закон України «Про управління об'єктами державної власності»
- Закон України «Про акціонерні товариства»
- Інші застосовні накази, укази та нормативно-правові акти
- Закон України «Про банки і банківську діяльність»
- Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі»

4.2.1. Огляд основних законів і нормативно-правових актів

Двома основними законами, які регламентують практику корпоративного управління в ДП, є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (2006 р.) (з наступними змінами та доповненнями) та Закон України «Про акціонерні товариства» (2008 р.) (з наступними змінами та доповненнями). Окрім цього, є спеціальні закони, що застосовуються до ДП, які діють у певних

секторах (зокрема, в банківському та оборонному секторі), а також підзаконні акти (включно з постановами КМУ та указами Президента), які можуть визначати та докладно описувати практику корпоративного управління в державних підприємствах. Є додаткові галузеві закони (зокрема, закони про залізницю, ринок газу та електроенергії), які на практиці також впливають на корпоративне управління в ДП, що провадять господарську діяльність у відповідних секторах.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності»

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (далі – «Закон ДП») визначає концепцію управління державною власністю. Він розподіляє обов'язки та домовленості щодо права власності між Кабінетом Міністрів (далі – «КМУ»), профільними міністерствами та іншими вповноваженими органами відносно майна, що перебуває у власності або під управлінням держави (включно з орендованим майном). Хоча Закон України «Про управління об'єктами державної власності» більшою мірою зосереджується на державних унітарних підприємствах, він також визначає загальну структуру корпоративного управління в ДП. Він визначає ролі суб'єктів державної власності, докладно описує обов'язки членів наглядової ради та на додаток до інших елементів передбачає створення системи внутрішнього аудиту. У більшості ДП практика корпоративного управління є менш формалізованою. Наприклад, суб'єкт власності обирає членів номінаційного комітету, які відповідають за призначення Голови та членів правління, а в деяких випадках безпосередньо призначає кандидатів. Однак можуть застосовуватися інше законодавство та практика, залежно від сектору, в якому компанія здійснює господарську діяльність, а також інші організаційно-правової форми й положення статуту компанії. Окрім цього, інший режим застосовується, якщо ДП вважається економічно важливим (як докладніше описано в наступних розділах, зокрема розділах 6, 11 і 16 і Додатку D) (Верховна Рада, 2006_[122]).

Закон України «Про акціонерні товариства»

Закон України «Про акціонерні товариства» (далі – «Закон АТ») застосовується до компаній, які існують як акціонерні товариства (далі – «АТ» та складають 6% від загального портфелю ДП, що перебувають у власності центральних органів влади. Законом передбачаються широкі рамки для створення, діяльності та припинення діяльності АТ, а також визначається їхній юридичний статус, права та зобов'язання перед акціонерами. Також Законом передбачено створення наглядової ради й функції внутрішнього аудиту. Він містить спеціальні елементи, призначені для ДП. Інші елементи включають порядок випуску акцій і цінних паперів, розробку статуту, виплату дивідендів і корпоративну реорганізацію. Хоча окремого закону про державні АТ немає, перетворення ДП на АТ забезпечує застосовність Закону АТ, що може сприяти покращенню корпоративного управління в цих підприємствах. Наприклад, акціонування ДП дозволить здійснювати управління цими підприємствами за допомогою системи органів управління, включно із загальними зборами акціонерів, наглядовою радою та виконавчим органом. Більш того, деякі види практики, зокрема призначення комітетів наглядової ради (в тому числі з питань аудиту, винагороди та призначень) і створення функції внутрішнього аудиту за Законом

АТ є більш формальними.⁶¹ Вимоги щодо звітування та розкриття інформації також жорсткіше застосовуються на практиці в ДП, які існують як АТ і, отже, підпадають під сферу нагляду Національної комісії з цінних паперів та фондових ринків (НКЦПФР) (див. розділ 15) (Верховна Рада, 2008_[123]).

Однак варто зазначити, що може існувати колізія між положеннями Закону АТ та іншим законодавством, що застосовується до ДП. Наприклад, хоча Закон АТ вимагає, щоб незалежними були принаймні одна третина (мінімум двоє) членів наглядової ради, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає факт незалежності більше однієї половини членів наглядової ради. Є різні точки зору стосовно того, який закон повинен мати переважну силу в цьому випадку. Згідно з однією з таких точок зору зміни до Закону АТ є більш недавніми й, отже, повинні мати переважну силу. Ще однією точкою зору є те, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» є спеціальним для ДП законом і, отже, повинен мати переважну силу за цим критерієм. Якщо діяти згідно з першою з цих точок зору, це може призвести до потенційного зменшення частки незалежних членів наглядової ради в державних АТ. Однак на практиці акціоновані ДП, що існують як АТ, мають (і це передбачено їхніми статутами) більшість незалежних членів наглядової ради, оскільки ці суб'єкти були створені відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності». Інші області колізії пов'язані повноваженнями членів наглядової ради (які можуть бути обмеженими в державних АТ, незважаючи на їхнє акціонування) та призначенням Голови, а також вибором незалежного аудитора. Як докладно описано в наступних розділах, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та відповідні Постанови КМУ часто скасовують інші вимоги. Колізія положень обмежує чіткість і однорідність застосовної системи та практики корпоративного управління серед ДП, а також може підірвати належну практику діяльності цих підприємств (Верховна Рада, 2008_[123]).

Інші застосовні накази, укази та нормативно-правові акти

Окрім законів є накази, укази й нормативно-правові акти, які додатково регулюють практику корпоративного управління в секторі ДП. Зокрема, спеціальні положення застосовуються до призначення членів наглядової ради та голів правління в підприємствах, які вважаються економічно важливими для держави. Це відрізняється від практики в інших ДП (див. розділи 6 і 11, а також Додаток D).⁶² Процедура відбору членів ради є більш формальною в таких ДП, оскільки процес відбору та призначення кандидатур перебуває під керуванням номінаційного комітету, який, у свою чергу, перебуває під наглядом Мінекономіки. Однак цей процес має численні винятки, зокрема в деяких ключових ДП, при цьому КМУ задіяний у затвердженні кандидатів, вибраних членами наглядової ради та на посаду Голови правління.

⁶¹ Хоча система призначення комітетів членів наглядової ради існує відповідно до Постанови КМУ № 142 у державних унітарних підприємствах, функції комітету докладно визначені в Законі АТ. Див. розділ 16.8.

⁶² Визначення цих підприємств наводиться в Постанові КМУ № 999 (від 10 листопада 2010 р. зі змінами та доповненнями, а конкретний опис наводиться в Постанові КМУ № 83 від 4 березня 2015 р.

Більш того, деякі постанови КМУ часто містять колізію положень і представляють неоднозначність структури корпоративного управління, яка застосовується до ДП. Наприклад, як передбачено постановами КМУ, голови правління можуть призначатися та звільнятися суб'єктами державної власності або КМУ, що суперечить Закону АТ, який передбачає ці повноваження для наглядової ради.⁶³

Закон України «Про банки і банківську діяльність» і Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі»

Певні види практики корпоративного управління (включно з призначенням наглядової ради та Голови правління) також відрізняються, залежно від сектору, в якому ДП провадить господарську діяльність. Зокрема, спеціальні процедури та вимоги в державних банках (за винятком публічного акціонерного товариства «Акціонерний банк “Укргазбанк”») описано в Законі України «Про банки і банківську діяльність» (про що докладніше можна дізнатися в розділі 7), при цьому державні оборонні компанії (ДП «Укроборонпром» і пов'язані компанії) мають дотримуватися вимог Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» (як докладно описано в розділі 3.3) (Верховна Рада, 2000_[124]) (Верховна Рада, 2011_[125]).⁶⁴

4.2.2. Додаткові заходи задля покращення корпоративного управління в ДП

Україна також прагне постійно поліпшувати свою систему корпоративного управління способом запровадження різних стратегій і принципів. У 2014 році Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків (НКЦПФР) прийняла Принципи корпоративного управління, а пізніше – Кодекс корпоративного управління (зі змінами, внесеними 2020 року), який застосовується до зареєстрованих на біржі компаній. Для більшості ДП, акції яких не котируються на біржі, Кодекс не є обов'язковим і може застосовуватися як керівництво. Кодексом передбачена система належної практики корпоративного управління, наприклад, призначення незалежних членів наглядової ради та забезпечення розкриття інформації (НКЦПФР, 2020_[126]) (НКЦПФР, 2014_[127]). Дотримання Принципів корпоративного управління є вимогою для реєстрації на фондовій біржі на основі принципу «дотримуватися або надати роз'яснення» відповідно до Постанови НКЦПФР № 1688. Зокрема, компанії мають роз'яснювати, чи дотримуються вони кодексу, якими є причини відхилення та як альтернативна практика може допомогти досягти цілей корпоративного управління. Компанії також мають виконувати самостійну оцінку на предмет відповідності главам кодексу, а інформація про це має бути доступною на їхніх веб-сайтах. Однак на

⁶³ Закон України «Про управління об'єктами державної власності» в цьому відношенні неоднозначний. Хоча він передбачає, що наглядові ради можуть призначати та звільняти голів правління, також він містить положення, які залишають це право КМУ, якщо ДП перебуває в його власності. Однак на практиці суб'єкти державної власності часто беруть участь у призначенні та звільненні голів правління, за винятком випадків, коли статутом ці повноваження чітко призначаються наглядовим радам.

⁶⁴ Варто зазначити, що частка власності держави в публічному акціонерному товаристві акціонерний банк «Укргазбанк» становить 94,94%, а стаття 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» застосовується до банків, у яких державі належить 100% акцій. У результаті цього на публічне акціонерне товариство акціонерний банк «Укргазбанк» поширюються інші правила.

практиці доказів, що рекомендації враховуються або підлягають моніторингу, або правозастосуванню органом регулювання цінних паперів.⁶⁵

На додаток до цього в 2018 році Національний банк України (НБУ) прийняв Методичні рекомендації щодо організації корпоративного управління в банках (КМУ, 2020_[42]). Ці рекомендації значною мірою ґрунтуються на Принципах корпоративного управління для банків, затверджених Базельським комітетом з банківського нагляду. Серед інших елементів українська система включає рекомендації, пов'язані з наглядовою радою (включно зі складом ради й комітетами), корпоративним секретарем, оцінкою ради та виконавчою радою. Ці рекомендації не є обов'язковими, але НБУ активно користувався ними як очікуваннями органу нагляду задля покращення корпоративного управління в кожному банку (відповідно до Річного плану інспекційних перевірок банків).⁶⁶ Більш того, за результатами цих перевірок НБУ часто надає вказівки, які є обов'язковими для виконання банками, що пройшли перевірку (хоча їх можна оскаржити в суді). Наприклад, результатом перевірки може бути вказівка покращити склад наглядової ради банку.

Поряд із відповідними кодексами й принципами в 2015 році Кабінет Міністрів затвердив стратегію покращення практики корпоративного управління в ДП. Ця стратегія впровадила широкі цілі, такі як імплементація рекомендацій і практики ОЕСР, пов'язаних із корпоративним управлінням, а також сприяння прозорості (КМУ, 2015_[128]). При тому, що стратегія зберігає чинність і прийнято план заходів, стан моніторингу та імплементації не оприлюднюється, хоча уряд повідомляє, що продовжує застосовувати план заходів і здійснювати моніторинг імплементації. Наприклад, Міністерство фінансів використовує цей план заходів для моніторингу фінансової та господарської діяльності ДП, а також оцінює фінансові ризики для державного бюджету на основі даних, отриманих від суб'єктів державної власності.⁶⁷

У березні 2021 року уряд затвердив Національну економічну стратегію на період до 2030 року, яка передбачає потребу (i) підвищити інституційну спроможність державних органів, які відповідають за стратегічну реформу управління державною та комунальною власністю; (ii) зменшити роль держави й органів місцевого самоврядування як власників суб'єктів господарювання на основі державної та комунальної власності; та (iii) покращити управління в ДП, які залишаються в державній і комунальній власності. (КМУ, 2021_[129]) Більш того, уряд переглянув своє зобов'язання до грудня 2020 р. затвердити оновлений план заходів із приведення системи корпоративного управління у великих і важливих для економіки ДП у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР (Протокол від 16.12.2020 № 127). Згідно з цим Планом передбачається, що заходи з реформування корпоративного управління, вжиття яких почалося в грудні 2019 року, буде завершено в грудні 2021 року.

⁶⁵ Вимога щодо дотримання принципів корпоративного управління зазначається в правилах фондової біржі (Постанова № 1688), що можуть застосовуватися до акціонерних товариств, акції яких котируються на біржі. У річних звітах ці товариства зобов'язані надавати роз'яснення щодо будь-якого недотримання цих принципів. Інші акціонерні товариства можуть дотримуватися цих принципів добровільно (НКЦПФР, 2012_[306]).

⁶⁶ План 2019 року охоплює 51 банк із загальної кількості 77 банків, що є в Україні. Більш того, після прийняття відповідного закону професійна спільнота очікує, що рекомендації стануть обов'язковими для виконання.

⁶⁷ <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/ekonomichne-zrostannya/prodazh-neeefektivnogo-derzhavnogo-majna>

4.3. Додаткові закони та нормативно-правові акти, що застосовуються до ДП

Разом із законами та стратегіями, пов'язаними з корпоративним управлінням, ДП підлягають додатковим правилам, які формулюють їхню правову та операційну структуру. Деякі з цих законів, зокрема включають наведені далі.

- Господарський кодекс України
- Цивільний кодекс України
- Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна»
- Закон України «Про холдингові компанії в Україні»
- Податковий кодекс
- Кодекс України з процедур банкрутства
- Закон України «Про запобігання корупції»
- Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»
- Закон України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю»
- Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»

У Господарському кодексі та Цивільному кодексі наводиться огляд видів господарської діяльності в Україні для фізичних і юридичних осіб. Зокрема, в них описана загальна система заснування підприємств, організація їхньої структури, управління, економічної та соціальної діяльності. Ці настанови слугували керівництвом для прийняття наступних спеціальних для ДП законів. (Верховна Рада, 2003).

Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», прийнятий 2018 року, допоміг розвинути обрамлення приватизації державного та комунального майна, в тому числі акцій у АТ і єдиних майнових комплексах державних унітарних підприємств (Верховна Рада, 2018_[130]). Більш того, Закон України «Про холдингові компанії в Україні» передбачає загальні принципи для холдингових компаній, які застосовуються до акціонерних товариств, у яких державі належить 100% акцій, а також до інших державних холдингових компаній і корпоративних суб'єктів (Верховна Рада, 2006_[131]).

Також слід зазначити, що ДП, як правило, підлягають одному й тому самому режиму оподаткування, що й приватні компанії, як визначають різні положення господарського, податкового й бюджетного кодексів, а також галузеві закони, які можуть застосовуватися. У 2015 році в країні відбулася реформа податків на національному рівні. Відбулися суттєві зміни податку на прибуток підприємств, ПДВ і акцизних податків, а також ресурсної ренти та митних платежів.⁶⁸ Хоча ця система також застосовується до ДП, деякі суб'єкти можуть отримувати користь від податкових послаблень, зокрема суб'єкти, що беруть участь у інвестиційних програмах (Мінекономіки, 2015_[132]) (ОЕСР, 2019_[76]).

У більш широкому розумінні господарська діяльність ДП регулюється різними нормативно-правовими актами та постановами, які можуть відрізнити їхню

⁶⁸ Частково причиною великої суми ПДВ є ставка ПДВ 20% на діяльність із видобутку природного газу, що застосовується із січня 2016 року, а також підвищення ціни на природний газ (ОЕСР, 2019_[40]).

діяльність від діяльності приватних компаній. Ці області стосуються виплати дивідендів, заходів із державної допомоги та підтримки, виконання спеціальних обов'язків, процедур банкрутства, практики державних закупівель, власності на активи, фінансового звітування та розкриття інформації, як описується далі.⁶⁹

4.3.1. Дивіденди

ДП в Україні зобов'язані платити дивіденди до державного бюджету.⁷⁰ Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює мінімальний коефіцієнт виплати дивідендів на рівні не менше 30% чистого прибутку, що застосовується до суб'єктів господарювання, в яких державі належить частка статутного фонду. Це включає не лише ДП з контрольним пакетом акцій держави, а також і компанії, в яких державі належить міноритарний пакет акцій або в яких держава є непрямим власником контрольного пакету акцій (через ДП, яке перебуває в повній власності), наприклад, «Укрнафта» або ТОВ «Оператор ГТС України». Таким чином, вимоги щодо виплати дивідендів охоплюють ширшу групу компаній, ніж більшість інших вимог корпоративного управління, застосованих до ДП. Рішення щодо суми платежів приймається першого травня. Дивіденди виплачуються до бюджету до першого липня за результатами календарного року.

Із урахуванням мінімальної ставки 30% точна виплата здійснюється за фіксованою ставкою, яку щороку встановлює КМУ для попереднього фінансового року (відповідно до Постанови № 702). При виплаті враховується специфіка галузі, динаміка доходів, а також бюджетні, соціальні та економічні аспекти. Однак у реальності ставка часто ґрунтується на фінансових потребах держави протягом того або іншого року, радше ніж на продуктивності роботи ДП, стратегічних цілях або інвестиційних потребах. Пропозиція щодо політики виплати дивідендів готується Міністерством фінансів і Мінекономіки. Міністерство фінансів зосереджується на фінансових потребах держави, а Мінекономіки має зосереджуватися на продуктивності роботи та цілях ДП. Мінекономіки практично не є підзвітним за продуктивність роботи ДП і не справляє на неї впливу, тому що вона перебуває поза обсягом обов'язків суб'єкта власності, при чому рушієм політики виплати дивідендів переважно є фінансові міркування.

У результаті ставка виплати дивідендів, що застосовується до ДП, може щороку сильно варіюватися. Наприклад, у 2014 і 2016 роках діяла єдина ставка 50%, а в 2015 р. і 2017 р. ставка становила 75%. У 2018 році ставку було підвищено до 90%, а в 2019 р. знижено до 50%. Загалом єдина ставка дивідендів застосовується до всіх ДП із певними різницями. Для деяких ДП КМУ встановлює знижену або підвищену ставку дивідендів, хоча обґрунтування різниці ставок не було надано робочій групі з оцінки. Наприклад, поширеною практикою було встановлення мінімальної ставки дивідендів на рівні 30% для підприємств «Ощадбанк» і «Укргідроенерго». Для порівняння, для ДП «Нафтогаз» діяла

⁶⁹ У розумінні законодавства до приватних компаній також застосовуються спеціальні обов'язки та державна допомога. На практиці перше застосовується лише до ДП, а друге частіше застосовується до ДП.

⁷⁰ Термін «дивіденди» включає дивіденди, що виплачуються у вигляді доходу акціонера на одну акцію або частку корпоративних прав, а також частку чистого прибутку в державних унітарних підприємствах.

ставка 95%, для ДП «Приватбанк» – 75%.⁷¹ Деякі суб'єкти господарювання, наприклад, ДП «Управління повітряним рухом», звільнені від виплати дивідендів, а іншим може бути потрібно надавати додаткові кошти до державного бюджету способом авансових платежів (наприклад, ДП «Нафтогаз» у 2019 році) та додаткових виплат дивідендів (наприклад, більшість ДП у кінці 2019 року), як визначається КМУ (КМУ, 2007_[133]) (КМУ, 2011_[134]) (ОЕСР, 2019_[40]). Оскільки виплата дивідендів відбувається для задоволення фінансових потреб держави, ефективні платежі ДП можуть набувати інших форм, наприклад, авансових платежів за іншими податками.

Політика виплати дивідендів зіткнулася з низкою проблем, незважаючи на наявність загальних рекомендацій уряду. По-перше, вона вважалася довільною та спричиненою фінансовими потребами, а не достатньо гнучкою, щоб адаптуватися до структури капіталу, реалізації прибутку, фінансових показників або цілей окремих компаній. У деяких випадках у результаті виникала недостатня капіталізація ДП, при цьому виникав ризик заборгованості. Виникає ще одна проблема, якщо фінансові плани затверджуються із затримкою або якщо ставка виплати дивідендів переглядається для деяких ДП станом на кінець року, що може призвести до затримок і штрафів при надсиланні виплат дивідендів.

По-друге, немає чіткої політики виплати дивідендів дочірніми компаніями, що належать ДП, – материнській компанії. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» дивіденди безпосередньо до державного бюджету зобов'язані платити як материнська компанія, так і дочірні компанії ДП. Якщо материнська компанія готує консолідовану фінансову звітність і сплачує дивіденди на основі консолідованих результатів, може виникнути подвійна виплата дивідендів. Незважаючи на спроби вирішити цю проблему (зокрема, за допомогою законопроекту № 6428), цілі досягнути не вдалося (ОЕСР, 2019_[40]). Разом із невизначеністю стосовно політики виплати дивідендів держава може не бути спроможною стягнути дивіденди з деяких суб'єктів господарювання. Задля заохочення інвестицій у ДП держава може вираховувати суму, що використовується для інвестиційної діяльності, з чистого прибутку до обчислення суми, до якої застосовується ставка дивідендів. Залежно від результатів деякі суб'єкти господарювання (наприклад, ДП «Укренерго» у 2018 році) можуть не підлягати зобов'язанню робити внески до державного бюджету (ОЕСР, 2020_[69]).

Раніше, якщо компанії, на яких поширювалася державна політика виплати дивідендів, не нараховували дивіденди станом на 1 травня відповідного року, закон вимагав від них сплати до державного бюджету частки чистого прибутку, пропорційно до частки власності держави в акціонерному капіталі компанії. У минулому це також призводило до виплати дивідендів державі, але на практиці не приватним акціонерам. Держава також може отримати частину чистого прибутку ДП, якщо загальними зборами не буде ухвалено рішення про

⁷¹ Станом на момент написання цього документу (квітень 2021 р) Мінекономіки запропонувало ставку дивідендів 50% для більшості ДП. Ставки для «Укргідроенерго» та «Ощадбанку» були нижче (30%), а для «ПриватБанку» та «Нафтогазу» вище (80% і 95% відповідно). Однак обґрунтування ставок дивідендів було незрозумілим (Бойцун та інші, 2021_[87]).

нарахування дивідендів.⁷² Однак це положення (стаття 11.5.8 Закону ДП) було визнано неконституційним згідно з рішенням Конституційного суду України, ухваленим 2020 року (Конституційний суд України, 2020^[135]).

4.3.2. Заходи з державної допомоги та підтримки для ДП

ДП в Україні часто отримують державну допомогу та користуються іншими заходами з підтримки. За даними центральних і місцевих органів влади в 2019 році Україна надала державну підтримку на суму 3,9 мільярди грн. усім підприємствам (приблизно 136,7 мільйони євро), що склало 0,11% ВВП. Майже 90% усіх одержувачів державної допомоги були ДП, а інші були комунальними підприємствами (КП). Окрім цього, державні та комунальні суб'єкти господарювання також користувалися подальшими заходами державної підтримки, сума яких перевищила 136,6 мільярди грн. Варто зазначити, що хоча кожна державна допомога відповідає критеріям заходу підтримки, не всі заходи підтримки належать до категорії державної допомоги. Такі заходи виходять за рамки обсягу закону, який регулює державну допомогу (як описано нижче) (АМКУ 2020^[136]).

Державна допомога регулюється Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Цей Закон набув чинності 2017 року й призначений для створення системи розподілу та моніторингу державної допомоги. Також до цілей Закону входить запровадження контролю за впливом державної допомоги на конкуренцію та надання Антимонопольному комітету України (АМКУ) відповідних наглядових повноважень. В Україні створено реєстр державної допомоги, в якому відображаються постачальники, одержувачі та категорії державної допомоги, а також публікуються звіти про державну допомогу під наглядом АМКУ. Хоча в Законі не наводиться вичерпний перелік форм державної допомоги, Законом запроваджуються наведені далі форми державної допомоги:⁷³

- Субсидії, гранти та пожертви, а також компенсація збитків
- Податкові пільги і відстрочення податків та інших обов'язкових платежів
- Списання боргів, включно з боргами за надані державою послуги, а також інші списання штрафів
- Гарантії, пільгові кредити та обслуговування кредитів, зменшення фінансових зобов'язань і платежів до державних фондів соціального страхування
- Надання або придбання товарів і послуг (прямо або непрямо) за цінами нижче ринкових, придбання товарів або послуг за цінами вище ринкового рівня, а також продаж державного майна за ціною нижче ринкової

⁷² Цілеспрямовані зусилля уникнути проведення загальних зборів не дозволяють їм ухвалити рішення про виплату дивідендів. Навіть у разі їхнього проведення загальні збори з різних причин можуть вирішити не ухвалювати рішення про розподіл дивідендів.

⁷³ Варто зазначити, що на час складання цього огляду антимонопольний орган України опрацював пропозицію щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють державну допомогу. Згідно з цією пропозицією форми державної допомоги можуть переглядатися.

- Збільшення частки держави в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості частки держави на умовах, що можуть бути неприйнятними для приватних інвесторів

На додаток до цього в Україні розроблено застосовні критерії для визначення того, чи можна певний захід вважати державною допомогою. Зокрема, одержувач має бути суб'єктом господарювання, а транзакція має включати державні або комунальні ресурси. Також допомога має бути перевагою, яку не можна отримати на ринку, й потенційно має бути здатною викривляти конкуренцію.

Хоча за промовчаням державна допомога вважається несумісною, в деяких випадках і за деяких обставин вона може вважатися сумісною. Зокрема, сумісна державна допомога може надаватися, якщо вона має соціальний характер або якщо надається як компенсація шкоди в результаті техногенного чи природного лиха. Суб'єкти господарювання також можуть мати право на державну допомогу задля сприяння соціально-економічному розвитку в регіонах, імплементації національної програми розвитку або сприяння певним видам економічної діяльності. Більш того, така допомога має надаватися без дискримінації, пов'язаної з походженням продукту (Верховна Рада, 2014_[137]).

Хоча про державну допомогу слід повідомляти до події Антимонопольному комітету України, а інформація має розкриватися, інформацію про інші заходи з підтримки розкривати не вимагається (див. поле 4.1 і розділ 12). У деяких секторах закон про державну допомогу не застосовується, включно із сільським господарством і оборонним сектором, а також заходами, пов'язаними з інвестиціями в інфраструктуру. У результаті заходи з підтримки, що надаються суб'єктам господарювання, які провадять господарську діяльність у цих секторах, можуть не розкриватися. Підприємства енергетичного сектору, які надають послуги за нижчою вартістю в рамках виконання спеціальних обов'язків, також не входять у сферу застосування закону.⁷⁴

Інші заходи підтримки можуть включати зміни до законодавства задля списання боргів (наприклад, щоб допомогти врегулювати заборгованість у розмірі 30 мільярдів грн. у секторі електроенергії). В Україні також прийнято закон про врегулювання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу (включно з ДП «Укроборонпром» і його афілійованими компаніями). Заборгованість ДП «Укроборонпром» за послуги може бути списана, включно з послугами використання теплової енергії, природного газу, електроенергії та водопостачання (а також будь-яка поточна заборгованість перед ДП «Нафтогаз») (Верховна Рада, 2012_[138]). Більш того, з державного бюджету виділено додаткові 10 мільярдів грн. для покриття поточної заборгованості в оборонному секторі разом із асигнуваннями на підтримку фінансово-інвестиційних проектів (КМУ, 2020_[42]). Україна також допомагає ДП погашати

⁷⁴ Ці компанії включають ДП – постачальників електроенергії, таких як універсальні постачальники послуг і постачальники останньої інстанції, зокрема постачальників, що користуються відновлюваними тарифами, а також компанії, які займаються купівлею та продажем природного газу за регульованими цінами (КМУ, 2018_[307]).

боргові зобов'язання, які випускаються в формі постанов КМУ та реєструються на веб-сайті Казначейства (КМУ, 2020^[42]).⁷⁵

Поле 4.1. Положення щодо розкриття інформації про державну допомогу Антимонопольному комітету України

Відповідно до українського законодавства надавач державної допомоги зобов'язаний повідомляти Антимонопольному комітету України (АМКУ) про заходи з підтримки (державну допомогу) до надання гарантій або фінансування бенефіціарів (включно з ДП). Захід із підтримки вважається державною допомогою, якщо задовольняються наведені далі критерії:

- i. допомога надається «підприємницькому» суб'єкту господарювання
- ii. допомога надається з використанням державних або комунальних ресурсів
- iii. допомога надається на користь певних підприємств, виробництва певних товарів і провадження певних видів господарської діяльності
- iv. допомога викривляє або може викривляти конкуренцію.

Державна допомога (а також інші заходи з підтримки) може бути прямо надана державою або комунальними органами чи надана непрямо за допомогою їхніх відповідних ресурсів. У другому випадку ключовим чинником є ступінь втручання держави або комунального органу з урахуванням заходу та методу фінансування. Наприклад, ресурси, що надходять від ЄС (наприклад, структурних фондів) та міжнародних фінансових установ (включно з МВФ і ЄБРР), вважатимуться державними ресурсами, якщо держава та комунальні установи можуть на власний розсуд розподіляти ці ресурси та вибирати бенефіціарів. Однак якщо фінансові організації керують використанням фінансування та визначають режим використання коштів, а держава або комунальні установи не керують цими аспектами на свій розсуд, такий ресурс не вважається державною допомогою й повідомлення АМКУ надавати непотрібно.

Державні гарантії є однією з найчастіше використовуваних форм державної допомоги. АМКУ застосовує критерії, подібні до критеріїв ЄС, які застосовуються для визначення того, чи є гарантія державною допомогою. Отже, держава та комунальні установи мають повідомляти АМКУ про надання гарантій у наведених далі випадках: (i) бенефіціар гарантії перебуває в скрутному фінансовому становищі; (ii) гарантія покриває понад 80% наданого кредиту; або (iii) гарантія надається безкоштовно чи оплата за гарантію розраховується безвідносно до ринкового рівня оплати.

Щоб визначити, чи надається гарантія на ринкових умовах, АМКУ рекомендує застосовувати принцип інвестора, який діє в умовах ринкової економіки. Однією з переваг бенефіціара є отримання гарантії, яка інакше була б недоступною. Наприклад, державна гарантія, як правило, надає змогу позичальнику отримати кращі фінансові умови кредиту, ніж умови, які є доступними на фінансових ринках за звичайних умов. У деяких випадках позичальник не зміг би без державної гарантії отримати фінансування міжнародних фінансових установ на жодних умовах.

Джерело: (АМКУ, 2018^[139])

⁷⁵ Реєстр Казначейства: www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu; Реєстр АМКУ: pdd.amc.gov.ua/registry/registryofstateaid/list; Реєстр Міністерства фінансів: https://mof.gov.ua/storage/files/1289_1322193701.pdf

4.3.3. Спеціальні обов'язки

Держава може передбачити спеціальні обов'язки (далі – «СО»), які на практиці застосовуються лише до ДП (КМУ, 2016^[140]). СО запроваджені для регульованих видів господарської діяльності, включно з поштовими та кур'єрськими послугами, комунальними послугами, такими як водопостачання, постачання природного газу та електроенергії (як докладно описано в розділі 12). Зокрема, верхні ліміти цін і тарифів у секторах електроенергії та природного газу були встановлені, щоб зберігати низький рівень тарифів на комунальні послуги для певних споживачів (зокрема, домашніх господарств і релігійних організацій), хоча нормативно-правові акти можуть змінюватися (КМУ, 2019^[141]).⁷⁶ СО також можуть встановлюватися для підтримки інших ДП. Наприклад, у 2016 році КМУ встановив СО для ДП «Нафтогаз» щодо постачання газу ДП «Одеський припортовий завод» незалежно від попередньої заборгованості.

4.3.4. Банкрутство

Процедура банкрутства ДП передбачена в Господарському кодексі та Кодексі України з процедур банкрутства. У загальному випадку ДП можуть оголошувати банкрутство. Однак відповідно до Господарського кодексу провадження в справі про банкрутство не можна порушувати проти деяких ДП (*казенних* або бюджетних підприємств), а для деяких інших ДП застосовуються додаткові вимоги.⁷⁷ Процедура банкрутства зосереджується на відновленні платоспроможності способом фінансової допомоги та реструктуризації боргу, а якщо ці заходи виявляться не успішними, вона передбачає ліквідацію підприємства. КМУ координує заходи із суб'єктами державної власності, покликані відновити платоспроможність ДП, а державним бюджетом визначається сума необхідного фінансування.

Кодекс України з процедур банкрутства надає подальше визначення ролей конкретних суб'єктів і заходів, включно з аналізом фінансових умов, затвердженням фінансових планів, проведенням реорганізації та ліквідації. Якщо ці заходи виявляться не успішними, Кодексом передбачення порушення проти ДП процедури банкрутства в господарському суді. Більш того, в ДП, де державі належить контрольний пакет акцій, суб'єкт власності, задіяний у цій процедурі, може брати участь із дорадчим голосом у засіданнях комітету кредиторів (Верховна Рада, 2018^[142]). Однак процедури банкрутства не можна порушувати проти ДП, які підлягають приватизації, або після завершення їхньої приватизації та протягом одного року після неї. За даними органів влади України

⁷⁶ СО були встановлені для деяких ключових виробників електроенергії, таких як ДП «Енергоатом» (виробник електроенергії на основі ядерної енергії) та ДП «Укргідроенерго» (виробник електроенергії на основі гідроенергії) задля подальшого зниження тарифів. Незважаючи на створення нового ринку електроенергії 2019 року, на попередньому ринку реалізовувалося до 90% електроенергії за ціною нижче рівня відшкодування витрат, а на новому – до 35%. Однак СО із того часу коригувалися, й ДП тепер можуть продавати на ринку більші обсяги електроенергії. Подібним чином, хоча передбачалося, що ДП «Нафтогаз» буде продавати природний газ промисловим споживачам на рівні ринкових цін, були передбачені СО задля зниження вартості природного газу для споживачів – домашніх господарств. СО були частково скасовані в серпні 2020 року із запровадженням ринкової моделі ціноутворення, оскільки компанії будуть продавати газ опалювальним установкам за регульованою ціною до травня 2021 р.

⁷⁷ Суб'єкти державної власності не несуть відповідальності за зобов'язаннями ДП, за винятком бюджетних компаній.

деякі з цих процедур запроваджені для запобігання незаконній приватизації або задля підтримки господарської діяльності соціально важливих ДП.

Хоча процедури банкрутства чітко встановлені, їхня імплементація може стикатися з проблемами. По-перше, не існує положень стосовно умов, за яких можна порушувати судові справи, хоча процеси мають порушуватися лише щодо ДП. По-друге, деякі процедури обмежуються деякими суб'єктами, наприклад, судова реорганізація державних військових і оборонних підприємств, а також процедура ліквідації суб'єктів, які підлягають ліквідації своїми суб'єктами державної власності до 2022 року (Верховна Рада, 2019^[143]). Деякі процедури банкрутства не дозволені з метою запобігання незаконній приватизації або підтримки господарської діяльності соціально важливих ДП, хоча застосовність може відрізнятись залежно від випадку. Окрім цього, парламентом передбачається внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства задля захисту деяких підприємств від оголошення ними банкрутства.⁷⁸ Більш того, в деяких випадках може бути не дозволеною фінансова реабілітація деяких боржників до відкриття процедури банкрутства.

4.3.5. Державні закупівлі

Законом України «Про публічні закупівлі» передбачено спеціальні правила для закупівлі товарів і послуг, які застосовуються до деяких ДП (КМУ, 2020^[42]). Раніше Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) заявляло, що закупівлі є однією з основних сфер, у яких у ДП відбувалася корупція (НАБУ, 2017^[144]). Однак у 2016 році була запроваджена система ProZorro – електронна платформа закупівель. Цю платформу вітали міжнародні зацікавлені особи як засіб сприяння справедливій конкуренції, прозорості та практиці недопущення дискримінації. При цьому паралельно здійснювалася робота з профілактики корупції. Вона має систему оскарження під юрисдикцією АМКУ. При задоволенні певних порогових значень при державних закупівлях використання ProZorro є обов'язковим. Якщо вартість закупівлі не перевищує 50 тис. грн., застосовується спрощена процедура (докладно описана в статті 14 Закону).⁷⁹ Однак якщо вартість транзакції є вище, застосовуються додаткові умови.

Закон України «Про публічні закупівлі» здебільшого застосовується до комерційних ДП, у яких держава має контрольний пакет акцій і які займаються певними видами господарської діяльності, включно з транспортуванням газу та поштовими послугами, хоча багато ДП використовують ProZorro у якості платформи для закупівель (у Таблиця 4.1. окреслено умови застосування Закону України «Про публічні закупівлі» до ДП) (Верховна Рада, 2015^[145]). У період із 2019 р. до кінця листопада 2020 р. ДП організували 159 076 тендерів і уклали 137 393 договорів на загальну суму 317,6 мільярди грн. Однак варто зазначити, що практика публічних закупівель може мати непропорційний вплив на деякі ДП, що працюють на конкурентному ринку, включно з ДП ТОВ

⁷⁸ Зокрема, ліквідація ДП «Енергоринок», колишнього оператора оптового ринку електроенергії, передбачалася після створення нового ринку електроенергії, коли накопичена заборгованість підприємства склала 30 мільярдів грн. При цьому проект змін, внесений до парламенту, покликаний захистити «Енергоринок» від банкрутства способом реструктуризації боргу (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2020^[308]).

⁷⁹ Конкретні процедури також викладено тут: <https://infobox.prozorro.org/articles/shcho-take-sproshcheni-zakupivli-i-chim-voni-vidriznyayutsya-vid-doporogovih>

«Оператор ГТС України», яке зобов'язане придбавати газ за допомогою платформи ProZorro, а не на енергообмінних платформах, що впливає на ліквідність ринку газу (передбачаються зміни до Закону України «Про публічні закупівлі»).

Таблиця 4.1. Умови застосування Закону України «Про публічні закупівлі» до ДП

Умови	Закон України «Про публічні закупівлі» застосовується за наведених далі умов.
Вартість придбаних товарів або послуг є рівною або більшою 200 тис. грн., а вартість робіт є рівною або більшою 1,5 мільйони грн.	Юридичні особи, є підприємствами, установами та організаціями, які задовольняють потреби держави або місцевої громади, якщо їхня діяльність не провадиться на промисловій або комерційній основі та якщо: Юридична особа є адміністратором або одержувачем бюджетних коштів Державні органи або органи місцевого самоврядування мають більшість голосів у суб'єкті господарювання Частка акцій державних або комунальних органів у юридичній особі перевищує 50%
Вартість придбаних товарів або послуг є рівною або більшою 1 мільйон грн., а вартість робіт є рівною або більшою 5 мільйони грн.	Юридичні особи або підприємства, що здійснюють господарську діяльність у наведених далі сферах (із винятками): Виробництво, транспортування, розподіл, зберігання (вприскування, відбір) і постачання Розробка та виробництво викопного палива Виробництво, транспортування та постачання споживачам теплової енергії (застосовуються винятки) Виробництво, передавання, розподіл, купівля та постачання споживачам електроенергії разом із монопольними функціями (такими як диспетчеризація, забезпечення функціонування внутрішньоденного ринку) (застосовуються винятки) Виробництво, транспортування та постачання питної води, а також забезпечення функціонування централізованого водовідведення разом із іншими заходами з іригації та водовідведення (застосовуються винятки) Інфраструктура та використання залізничного транспорту (включно з метро), експлуатація об'єктів для транспортної діяльності, включно з послугами на автобусних станціях, у портах, аеропортах, послугами з повітряної навігації тощо Поштові послуги Разом зі здійсненням наведених вище видів діяльності, має виконуватися принаймні одна з наведених далі умов. Частка держави або органів місцевого самоврядування в установчому фонді має перевищувати 50%; має бути голос більшості в суб'єкті; або право призначати більше половини членів виконавчого органу чи наглядової ради юридичної особи Суб'єкти повинні мати спеціальні виконавчі права, що надаються в рамках повноважень державного органу або органу місцевого самоврядування, що впливає на спроможність інших суб'єктів провадити господарську діяльність на вибраній території. (Права, надані за умовами тендерів, не вважаються спеціальними або ексклюзивними, якщо інформація була загальнодоступною, можливість участі була необмеженою, а права надавалися на основі об'єктивних критеріїв).

Джерело: (Верховна Рада, 2015^[145]).

4.3.6. Власність на активи

Додаткові відмінності застосовуються до ДП стосовно власності на активи. Зокрема, ДП часто мають «право господарського відання» по відношенню до їхніх державних активів, які було передано їм державою для здійснення господарської діяльності. Хоча вони можуть користуватися майном, довіреним їм власником, вони не мають права розпоряджатися їм без згоди суб'єкта власності. У результаті ДП часто неспроможні здійснювати такі транзакції, як застава активів у якості забезпечення або списання неліквідних активів. Також вони стикаються з проблемами стосовно задоволення деяких міжнародних вимог.⁸⁰ Більш того, передача юридичної власності на ці активи ДП, які було

⁸⁰ Наприклад, у силу наявних обмежень у законодавстві України продаж активів ДП «Нафтогаз» або їхнє використання в якості забезпечення обмежено. Керівництво компанії повідомило, що для залучення

перетворено на акціонерні товариства, може вважатися *фактичною* приватизацією (ОЕСР, 2019^[40]) (ОЕСР, 2020^[69]). У процесі перетворення унітарних ДП на АТ деякі державні активи можуть включатися до статутного капіталу АТ в обмін на акції, що може дозволити АТ перетворитися на власника таких активів.⁸¹ Активи, які мають залишатися у власності держави (наприклад, ГТС) і передаються АТ для використання згідно з угодою. Хоча, як правило, конфіскація державних активів у суб'єктах, де частка держави становить понад 25%, заборонена, можуть застосовуватися деякі винятки.

4.3.7. Фінансове звітування та розкриття інформації

До ДП застосовується загальна система фінансового звітування, як передбачено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». За цією системою деякі ДП зобов'язані дотримуватися МСФЗ, включно з «підприємствами, що становлять суспільний інтерес»,⁸² мікро- та малими фінансовими установами, а також підприємствами, що діють у секторі видобутку корисних копалин (див. Таблиця 15.2.). Фінансова звітність, що готується відповідно до МСФЗ, у випадку акціонерних товариств також подається НКЦПФР. Можуть встановлюватися додаткові вимоги щодо звітування та незалежних аудитів, залежно від організаційно-правової форми ДП, його типу та сектору провадження господарської діяльності (включно з банківським сектором і сектором видобутку корисних копалин).

Однак до ДП відповідно до Господарського кодексу та постанов КМУ застосовуються спеціальні вимоги щодо розкриття інформації. За наявною на цей час системою ДП відповідають за розкриття квартальної та річної фінансової звітності, статуту компанії, структури власності, чинників ризику, а також інформації про членів наглядової ради та, зокрема Голову правління (як докладно описано в Таблиця 15.1. у розділі 15). Враховуючи розміри портфелю ДП, ці вимоги часто буває важко застосовувати.

Україна також має створених суб'єктів господарювання, які відповідають за проведення державного аудиту, включно з Державною аудиторською службою та Рахунковою палатою, які здійснюють нагляд за цими підприємствами (див. розділ 15.2). Державна аудиторська служба перебуває під керуванням КМУ та Міністерства фінансів. Вона відповідає за імплементацію політики державного

кредитів воно може застосовувати лише три типи забезпечення: договірний дохід майбутніх періодів, товари, що перебувають у обороті та товарні запаси. На додаток до цього, проблеми власності на активи мали особливий вплив на ДП «Укренерго» – оператора системи передачі електроенергії країни при виконанні вимог Європейського енергетичного співтовариства. Частково через відсутність ясності щодо власності на активи ДП «Укренерго» не змогло приєднатися до Європейської мережі операторів систем передачі електроенергії.

⁸¹ Історично КМУ передав акції деяких юридичних осіб до статутного капіталу ДП «Нафтогаз», але при цьому залишив їх у державній власності. На практиці ДП «Нафтогаз» є зареєстрованим власником цих акцій і може користуватися всіма правами акціонера. Однак із правової точки зору ця практика не є сталою, й КМУ за необхідності здійснює втручання.

⁸² Підприємства, що становлять державний інтерес, включають підприємства (емітентів цінних паперів), акції яких продаються на фондових біржах, банки та інші фінансові установи (за винятком фінансових установ і недержавних пенсійних фондів, які вважаються мікро- та малими підприємствами), а також «великі підприємства». Як передбачено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «великі підприємства» – це підприємства, які задовольняють мінімум двом наведеним далі критеріям: (i) у них працює понад 250 фізичних осіб, (ii) вони мають балансову вартість понад 20 мільйонів євро, або (iii) їхній чистий дохід становить 40 мільйонів євро.

фінансового контролю та моніторинг ефективності використання державних ресурсів, при цьому також має широкі юридичні повноваження та повноваження щодо накладення санкцій. Рахункова палата перебуває під наглядом парламенту. Вона контролює отримання надходжень до державного бюджету та здійснює моніторинг їхнього використання.

Окрім цього, в Україні почалася централізація фінансової інформації щодо фінансових показників діяльності ДП. У 2015 році почався випуск звітів, у яких аналізувалася продуктивність роботи перших 100 важливих для економіки ДП, але це припинилося. У 2019 році в країні було створено базу даних ProZvit, у якій зводяться фінансові показники, повідомлені самостійно державними підприємствами, кількість яких складає 3500. Хоча ця база даних була корисною при моніторингу інформації про фінансові показники підприємств у секторі ДП, а також окремих ДП, наразі виконується оновлення цієї бази даних, і дані можуть бути недоступними. У 2019 році Міністерство фінансів і Мінекономіки видали спільний наказ (№ 1140/701) для забезпечення того, щоб звітування та розкриття інформації виконувалося на платформі ProZvit. Уряд також створив внутрішні платформи (наприклад, «Кращий звіт» задля покращення збирання інформації про сектор ДП.

4.3.8. Галузеві закони, що застосовуються до ДП

На додаток до наведених вище законів і правил ДП та їхня діяльність можуть регулюватися додатковими законами та вимогами, залежно від секторів, у яких вони працюють. Вони, зокрема включають наведені далі.⁸³

- Закони «Про ринок природного газу» (329-VIII), Закон України «Про нафту і газ» (2665-III) і Закон України «Про трубопровідний транспорт» (192/96-ВР). У цих законах визначаються принципи галузі вуглеводнів і система трубопровідного транспорту, а також функціонування ринку природного газу.
- Закон «Про ринок електричної енергії» (2019-VIII): визначає ролі суб'єктів, причетних до виробництва, передачі, постачання та розподілу електроенергії, а також загальне управління енергетичною системою України. До ДП, включно з ДП «Укренерго» (оператором системи передачі), а також до інших державних підприємств, що займаються виробництвом електроенергії, застосовуються певні правила та вимоги.
- Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (39/95-ВР): містить конкретні вимоги до експлуатації ядерних об'єктів, видобутку та переробки урану, а також до суб'єктів, що є підрядниками при будівництві ядерних об'єктів або об'єктів із утилізації радіоактивних відходів.
- Повітряний кодекс України (3393-VI): визначає обмеження при використанні державних аеродромів і об'єктів інфраструктури безпеки польотів.
- Закон України «Про залізничний транспорт» (273/96-ВР) і Закон «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» (4442-VI): докладно регламентує процедуру створення та експлуатації державної компанії залізничного транспорту.
- Закон України «Про поштовий зв'язок» (2759-III): визначає роль національної пошти та регламентує діяльність ДП «Укрпошта».

⁸³ Список оновлено з наведеного далі джерела: (Мінекономіки, 2015_[132])

- Закон України «Про морські порти України»(4709-VI): визначає роль ДП, що діють у Адміністрації морських портів України, та містить положення стосовно експлуатації морських портів та, зокрема використання об'єктів інфраструктури.
- Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» (3531-VI): регламентує структуру керування ДП у оборонній галузі, зокрема ДП «Укроборонпром».
- Закон України «Про банки і банківську діяльність» (2121-III): забезпечує законодавчу базу банківської системи, містить окремі положення стосовно діяльності державних банків.

4.4. Регуляторні установи

Окрім галузевих законів ДП можуть підлягати вимогам регуляторних установ у секторах, де вони провадять господарську діяльність. Більшість із цих регуляторних установ підпорядковані Президенту та парламенту (за винятком НКРЕКП, яка підпорядкована лише парламенту). Вони є такими, як наведено далі.

- Національний банк України (НБУ)
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ)
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)
- Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків (НКЦПФР)
- Антимонопольний комітет України (АМКУ)

Разом із цими установами регуляторні функції також виконуються додатковими суб'єктами, включно з профільними міністерствами. Зокрема, Міністерство інфраструктури діє як регуляторний орган і орган із розробки політики в секторі залізничного транспорту, а також виконує функції суб'єкта власності по відношенню до ДП «Укрзалізниця» (ці функції передано КМУ) (Кузьйо, Затвоницька та Яблоновський, 2019^[88]). Національний банк України (НБУ) відповідає за регулювання банківського сектору (включно з державними банками) та нагляд за фінансовими послугами (як докладно описано в розділі 7).⁸⁴

НКРЕКП, НКЦПФР і НКРЗІ є колегіальними органами й беруть участь у розробці та імплементації державної політики в своїх відповідних галузях. Вони займаються аналізом ринку, ведуть реєстри учасників ринку, здійснюють імплементацію державних стратегій розвитку та допомагають розробляти відповідні закони та нормативно-правові акти.⁸⁵ Вони також можуть подавати пропозиції щодо політичних документів, здійснювати нагляд за учасниками ринку та встановлювати тарифи (залежно від випадку). Наприклад, НКРЕКП відповідає

⁸⁴ Також варто зазначити, що Національну комісію, що здійснює державне регулювання на ринку фінансових послуг, було ліквідовано 2020 року, а її функції розділено між НБУ та НКЦПФР.

⁸⁵ Національний банк і Міністерство інфраструктури не є колегіальними органами, при цьому Міністерство інфраструктури підпорядковане КМУ.

за ліцензування та встановлення тарифів у енергетичному секторі, а НКРЗІ виконує ці функції в секторі телекомунікацій і поштових послуг (НКРЗІ, 2011^[146]) (НКРЕКП, 2014^[147]). Окрім цього, ДП, зареєстровані як акціонерні товариства, підлягають правилам, прийнятим НКЦПФР. У рамках процесу акціонування НКЦПФР бере участь у створенні акцій ДП і їхній передачі суб'єкту власності.

Оскільки деякі ДП задіяні в секторах, що підлягають поглибленому регулюванню (зокрема, в секторі енергетики), регуляторні установи можуть мати значний вплив на діяльність і фінансові показники діяльності ДП. Наприклад, НКРЕКП бере участь у встановленні тарифів на передачу та розподіл електроенергії, що може впливати на операційні та фінансові показники ДП «Укренерго» (оператора системи передачі електроенергії), а також на операційні та фінансові показники державних компаній із розподілу енергії, які виконують не конкурентні функції (КМУ, 2020^[42]). Хоча НКРЕКП не встановлює тарифи в газовому секторі з урахуванням ринкових цін, вона продовжує регулювати транспортування, розподіл і зберігання газу (ОЕСР, 2019^[40]). Більш того, хоча регуляторні органи не підпорядковуються КМУ або профільним міністерствам, які є суб'єктами державної власності ДП, виникала стурбованість щодо потенційних конфліктів інтересів.⁸⁶

На відміну від зазначених вище регуляторних органів, роль АМКУ полягає в забезпеченні розробки та імплементації політики конкуренції в Україні. АМКУ був створений 1993 року. Його ціль полягає в захисті справедливої економічної конкуренції та сприянні їй, здійсненні нагляду за координованими діями суб'єктів господарювання та забезпеченні нормативно-правової відповідності правилам справедливої конкуренції. АМКУ також може надавати методологічну підтримку та пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів Президенту та КМУ. Більш того, він може розглядати справи про порушення правил конкуренції, включно з адміністративними порушеннями. При цьому він може забезпечувати експертну підтримку та проводити перевірки. Із урахуванням ролі АМКУ цей комітет бере активну участь у моніторингу продуктивності роботи ДП, наприклад, виконує оцінку їхньої діяльності та надає рекомендації задля сприяння конкурентному середовищу. Він також продовжує брати участь у моніторингу розподілу державної допомоги (як описано в пункті 4.3.2) і заходах, пов'язаних із приватизацією ДП (АМКУ, 2019^[148]).⁸⁷

4.5. Антикорупційні органи та структура стосовно ДП

Антикорупційні установи займаються наглядом за справами, які стосуються ДП. Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) створене 2015 року як незалежний орган, що відповідає за виявлення та профілактику корупції. Бюро переважно розслідує поведінку голів і вищих посадових осіб у великих ДП, при цьому бореться з корупцією на різних рівнях уряду, а також стягує втрачені кошти (поле 4.2). НАБУ перебуває під наглядом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) – незалежного структурного підрозділу державної

⁸⁶ Результати попередніх досліджень свідчать, що національні комісії (особливо в енергетичному секторі) часто піддавалися політичному тиску при виконанні своїх обов'язків. (ОЕСР, 2019^[76])

⁸⁷ АМКУ також має брати участь у створенні нових комунальних підприємств, але органи місцевого самоврядування часто ігнорують цю вимогу.

прокуратури. Окрім цього, за нагляд за антикорупційними програмами в ДП та їхню координацію відповідає Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Також воно відповідає за ведення реєстрів електронних декларацій і корупційних суб'єктів, роз'яснення проблем, таких як конфлікти інтересів.⁸⁸ У 2019 році Україна створила Вищий антикорупційний суд для випадків, коли порушуються справи, пов'язані з корупцією. Хоча корупція є поширеним явищем у секторі ДП, державні підприємства сектору оборони та енергетики вважаються найвразливішими до корупційної практики (в майбутніх дослідженнях ОЕСР буде докладно розглянуто цю практику, див. поле 4.3).

Поле 4.2. Розслідування НАБУ в секторі ДП

НАБУ провела понад 100 кримінальних корупційних процесів в секторі ДП. За попередніми оцінками загальна сума збитків, понесених ДП, перевищила 20 мільярдів грн., а сам сектор вважається одним із найбільших джерел корупції. Лише в одному 2020 році НАБУ і САП попередили неналежне використання коштів і активів ДП на суму понад 800 мільйонів грн., а в результаті досудового розслідування було повернено суму понад 1 мільярд грн. Станом на кінець 2020 р. НАБУ провадила 19 справ, пов'язаних із ДП, і підозрювала 36 фізичних осіб у вчиненні кримінальних порушень. У зв'язку з діями ДП і їхніх посадових осіб НАБУ порушила 12 судових процесів. Окрім цього, САП повідомила, що 2020 року з 53 процесів три справи були пов'язані з керівництвом найбільшого ДП, а прокурори здійснювали переслідування в шести пов'язаних із ДП справах.

Протягом років розслідування проводилися в деяких ключових ДП, включно з ДП «Нафтогаз» і його дочірніми підприємствами (зокрема, ДП «Укргазвидобування», яке через корупцію могло зазнати збитків у розмірі 3 мільярди грн.) і ДП «Укрзалізниця» (потенційні збитки в розмірі майже 500 мільйонів грн.), а також Адміністрацією морських портів України (потенційні збитки на суму 247 мільйонів грн.) і «Ощадбанком» (потенційні збитки в розмірі майже 500 мільйонів грн.). Хоча розгляд справ у суді часто стикався з перешкодами, розслідування продовжувалися. У 2020 році було затримано трьох осіб під час спроби надати хабар голові Фонду державного майна України у зв'язку з призначенням Голови правління Одеського портового заводу. Недавніми розслідуваннями також виявлено неналежне використання ресурсів, включно з природним газом (на суму 729,8 мільйони грн.) і корупцію при закупівлях, зокрема за участю державних шахт (на суму 51,2 мільйони грн.).

Джерело: (Бойцун, 2019^[39]) (НАБУ, 2020^[149]) (КМУ, 2020) (НАБУ, 2021^[151])

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає вимоги щодо впровадження в ДП антикорупційних заходів. Деякі з положень пов'язані з керуванням конфліктами інтересів та отриманням подарунків, а також із вимогами щодо прозорості. Додаткові елементи включають створення системи внутрішнього контролю задля виявлення та профілактики корупції в ДП, а також забезпечення захисту осіб, що здійснюють корпоративне інформування (Верховна Рада, 2014^[152]).⁸⁹

⁸⁸ Із реєстром можна ознайомитися за цим посиланням: <https://nazk.gov.ua/uk/roz-yasnennya-ta-reyestry/>

⁸⁹ У 2021 році було прийнято законопроект (№ 3450), який би сприяв обмеженню захисту осіб, що здійснюють корпоративне інформування. Деякі положення включали вимоги щодо «знання напевне» та

Вимоги щодо впровадження антикорупційних програм у ДП залежать від наведеного далі: (i) підприємства здійснюють високоприбуткову економічну діяльність, яка характеризується високим ризиком корупції (якщо валовий дохід складає понад 70 мільйонів грн. і є понад 50 працівників або вартість закупівлі товарів і послуг складає принаймні 20 мільйонів грн.); або (ii) інші ДП. ДП першої категорії зобов'язані:

- Розробляти антикорупційні програми та впроваджувати антикорупційні стандарти та практику (інструменти внутрішнього контролю), затверджені НАЗК (рішення № 75 від 02.03.2017)
- Призначати осіб, відповідальних за впровадження антикорупційної програми, та забезпечувати їхню незалежність
- Проводити регулярну оцінку корупційних ризиків (як внутрішніх, так і зовнішніх) принаймні кожні три роки
- Створювати безпечні канали обміну інформацією (онлайнні інструменти та телефонні лінії довіри), за допомогою яких особи, що здійснюють корпоративне інформування, можуть надавати повідомлення та залишатися анонімними

Інші ДП (у другій категорії) можуть створювати вповноважені підрозділи, які опікуються профілактикою та виявленням корупції, а також можуть впроваджувати антикорупційні заходи та оцінювати ризики корупції. За даними органів влади України в 2019 році до першої категорії належали 254 ДП, а до другої категорії належали 2939 ДП. Разом із координацією антикорупційних програм НАЗК відповідає за затвердження звільнення з посади антикорупційних посадових осіб у ДП. Однак антикорупційних посадових осіб призначають Голови правління, що створює ризик конфлікту інтересів (як докладно описано в розділі 14).

Серед інших видів діяльності є відповідальність НАЗК за моніторинг електронних декларацій. Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» члени наглядової ради (за винятком іноземних нерезидентів, які є незалежними членами ради, ДП були зобов'язані розкривати інформацію про свої активи та подавати електронні декларації. Електронні декларації (за винятком певних особистих даних) були загальнодоступними, а за недостовірну інформацію застосовувалися штрафи.⁹⁰ Однак у жовтні 2020 року Конституційний Суд ухвалив рішення, що повноваження НАЗК стосовно електронних декларацій є неконституційними, й скасував штрафи, що існували на той час (Сухов, 2020^[154]). У результаті цього судового рішення було закрито понад 100 корупційних справ, включно зі справами за участю державних службовців, відносно яких НАБУ проводило розслідування. Передбачалося, що ці справи розглядатимуться у Вищому антикорупційному суді. Протягом другої половини 2020 року Конституційний Суд також оголосив, що неконституційними є призначення голови НАБУ 2015 року та певні пункти й положення закону про НАБУ (Сухов, 2020^[154]).

підтвердження фактів корупційного злочину, а також щодо потенційного розкриття джерел. У кінцевому рахунку цей законопроект не був підписаний Президентом (міжнародна організація Transparency International Ukraine, 2021^[153]).

⁹⁰ Початково вимоги щодо подання електронних декларацій застосовувалися до всіх членів наглядової ради. Однак після обговорень із міжнародною спільнотою та низки відставок членів ради з жовтня 2019 року вимоги щодо подання електронних декларацій було скасовано для іноземних нерезидентів, які є незалежними членами наглядової ради в ДП.

У грудні 2020 року парламент проголосував за те, щоб відновити повноваження НАЗК і систему електронних декларацій, хоча всі попередні розслідування, які були закриті внаслідок рішення суду, не дозволялося відновити на основі раніше встановлених фактів. Більш того, хоча було відновлено повноваження НАЗК збирати та перевіряти декларації державних службовців, необхідно повідомляти Вищій раді юстиції про всі розслідування стосовно суддів (Сорокін, 2020^[155]). Відновлений закон передбачає штрафи та «позбавлення волі» (а не ув'язнення) за навмисне подані недостовірні звіти, грошовий поріг який підвищено з 500 000 грн. до 1 000 000 грн. (Центр протидії корупції, 2020^[156]).

Поле 4.3. Типологія корупційних схем у енергетичному секторі

У майбутньому звіті ОЕСР «Типологія корупційних схем у енергетичному секторі» передбачається задокументувати всі випадки корупції (про які стверджується) в енергетичному секторі. Деякі з типових схем мають наведені далі характеристики (цей перелік не є вичерпним):

- Система виплати співучаснику частини незаконно отриманих грошей (далі – «відкати»), при якій ціна товарів і послуг підвищується принаймні в кілька разів, щоб сплачувати хабарі лобістам, особам зі зв'язками в політичних колах, родичам або пов'язаним особам посадових осіб ДП.
- Тендери та закупівлі непотрібних або надлишкових товарів і послуг (або вчинення цього через посередників)
- Схеми закупівлі обладнання, робіт або послуг, здійснені зі значним перевищенням запланованої вартості. Постачальників, які пропонують нижчу ціну, просто «виштовхують» із тендеру на штучних, заздалегідь налаштованих формальних підставах. У результаті продукт переможця є «коштовним» у кожному розумінні цього слова, а сам переможець, як правило, є «переважним постачальником».
- Попередня змова щодо ціни між учасниками тендера або участь фіктивних учасників тендера (як правило, їх представляють компанії, бенефіціарними власниками яких є члени сім'ї/друзі з кола політичної еліти або керівництва енергетичних компаній).
- Шахрайство при торгах під час процедури закупівлі, щоб забезпечити завчасне визначення учасника тендера. При цьому вибраному постачальнику заздалегідь здійснюється великий платіж. Переможцем конкурсу може бути фіктивна компанія, яка негайно переказує гроші офшорній компанії або компанії, яка не виконує своїх договірних зобов'язань.
- ДП заздалегідь залучає зовнішнього постачальника послуг, який потім надає хабар посадовим особам ДП для того, щоб вони користувалися власними ресурсами (обладнанням і персоналом) для виконання послуг, придбаних у зовнішнього постачальника.

Джерело: (ОЕСР, далі буде^[157]; ОЕСР, 2020^[69])

Глава 5. Домовленості щодо права власності та обов'язки

Державна власність в Україні децентралізована, права власності здійснюють понад 80 суб'єктів. Це виключає домовленості щодо права власності для суб'єктів господарювання, які досягаються на субнаціональному рівні (див. розділ 8) (ОЕСР, 2019^[40]). Як раніше зазначалося в оглядах ОЕСР, централізованого органу, який здійснює координацію та нагляд за практикою власності ДП немає. При цьому суб'єкти державної власності поєднують кілька ролей, включно зі здійсненням прав власності, формулюванням державної політики та (часто) розробкою нормативно-правових актів. Це часто призводить до колізії цілей і послаблює спроможність суб'єкта власності керувати ДП ефективно та професійно задля підвищення продуктивності та підзвітності. У цьому розділі окреслюється політика та домовленості щодо власності, а також її координація в секторі ДП. Окрім цього, окреслюються обов'язки основних дієвих осіб, зокрема КМУ, Мінекономіки, профільних міністерств та інших суб'єктів власності, а також Фонду державного майна України (ФДМУ).

5.1. Координація власності: політика та основні дієві особи

Загальна правова та політична структура здійснення функцій власників у ДП передбачена в Законі України «Про управління об'єктами державної власності» (зі змінами та доповненнями). Цей Закон, який прийнято 2006 року, був першою спробою консолідувати фрагментарну систему державної власності в Україні. Його автори мали намір уповноважити КМУ діяти як централізований суб'єкт власності та відійти від децентралізованої моделі власності. Однак закон, який все таки було прийнято, не був настільки амбітним, як передбачали його автори, а для децентралізації державної власності бракувало політичної підтримки. Незважаючи на це, Закон запровадив загальне законодавство про ДП із метою визначення інституційних ролей і обов'язків, пов'язаних із державною власністю. Із того часу до Закону неодноразово вносилися зміни, включно з останньою значною зміною 2016 року (хоча навіть із того часу також вносилися незначні зміни). Цей Закон залишається основним джерелом корпоративного управління в ДП (ОЕСР, 2019^[40]).

Згідно з цим законодавчим актом, з точки зору всього уряду, в державній власності задіяні такі ключові установи: Кабінет Міністрів (КМУ), Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – «Мінекономіка»), Міністерство фінансів та інші профільні міністерства. Усі вони здійснюють права акціонерів у своїх відповідних ДП, але при цьому також мають більш широкий мандат щодо формування певною мірою інституційного, правового та

політичного середовища, в якому працюють ДП (як описано в Таблиця 5.1. , а політичне обрамлення нагляду за ДП відображено на Рис. 5.1. і в наступних розділах).

Хоча уряд Гончарука (2019-2020 рр.) розглядав можливість реорганізації домовленостей щодо права власності та створення централізованого суб'єкта власності, ці плани було призупинено поточним урядом, а заздалегідь запланований бюджет на його створення в квітні 2020 року було асигновано повторно через пандемію Covid-19. Хоча обговорення продовжуються, конкретні плани щодо створення такого суб'єкта ще залишається запровадити.

Таблиця 5.1. Державна власність в Україні: інституційне обрамлення

Установа	Обов'язки
Кабінет Міністрів вищий виконавчий орган; Колегіальний орган, який очолює Прем'єр-міністр; Підзвітний Парламенту	<p>Призначає обов'язки управління ДП суб'єктам власності (включно з профільними міністерствами та установами).</p> <p>Затверджує створення, реорганізацію та ліквідацію стратегічно важливих ДП, передає обов'язок контролю за їхньою діяльністю відповідним наглядовим органам.</p> <p>Встановлює критерії продуктивності для керівництва ДП, а також процедури застосування цих критеріїв.</p> <p>Затверджує перелік ДП або активів, що є стратегічно важливими для національної економіки та безпеки, визначає їхні не економічні цілі або цілі державної політики.</p> <p>Відповідає за затвердження вибраних кандидатів на посаду Голови правління та членів наглядової ради в економічно (а в деяких випадках – стратегічно) важливих ДП, а також за призначення незалежних членів постійного номінаційного комітету.</p> <p>Приймає політику виплати дивідендів, підготовлену Міністерством фінансів і Мінекономіки.</p> <p>Бере участь у процесі приватизації ДП.</p> <p>Здійснює функції власника по відношенню до низки ключових ДП і державних банків, які часто передаються іншим профільним міністерствам, які також виконують функції власника по відношенню до об'єктів їхнього власного портфелю.</p>
Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки)	<p>Визначає загальні принципи та стратегічні пріоритети керування державними підприємствами, включно з корпоративними правами, що належать державі.</p> <p>Розробило «Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки» стосовно державної власності взагалі, затверджені протокольним рішенням уряду в 2018 році.</p> <p>Відповідає за зведене звітування щодо портфелю ДП, звіти подаються КМУ.</p> <p>Контролює органи влади, які відповідають за управління корпоративними правами держави способом моніторингу продуктивності державних підприємств, що перебувають у сфері його відповідальності.</p> <p>Формально відповідає за формулювання державної політики виплати дивідендів у консультаціях із Міністерством фінансів.</p> <p>Визначає державні підприємства, що є стратегічно важливими для економіки та безпеки держави.</p> <p>Створює постійний номінаційний комітет для конкурентного відбору Голів правління та незалежних членів наглядової ради важливих для економіки ДП, а також здійснює моніторинг процесу.</p>
Міністерство фінансів	<p>Відповідає за формулювання та імплементацію державної політики виплати дивідендів (разом із Мінекономіки).</p> <p>Здійснює моніторинг фінансового впливу державних активів.</p> <p>Затверджує бюджетні субсидії в секторах, у яких керування та нагляд ДП здійснюються профільними міністерствами.</p> <p>Здійснює (передані) функції власника по відношенню до державних банків, ДП «Укренерго» та ДП «Магістральні газопроводи України» (останній суб'єкт є холдинговою компанією ГТС України, оператора газотранспортної системи), які передбачається передати Міністерству енергетики 2021 року.</p>
Профільні міністерства	<p>Здійснюють повноваження з прийняття рішень щодо створення, реорганізації та ліквідації ДП, стосовно чого вони здійснюють права власника (рішення стосовно стратегічних ДП підлягають затвердженню КМУ).</p> <p>Затверджують річні та інвестиційні плани, а також статuti ДП у межах обсягу своїх повноважень.</p> <p>Призначають і звільняють виконавчих директорів ДП (із урахуванням визначення їхніх обов'язків у статuti компанії та наявності незалежних членів наглядової ради) і членів наглядової ради залежно від випадку.</p> <p>Серед інших аспектів організують річні аудити своїх ДП (може передбачати призначення ревізійної комісії)</p>
Фонд державного майна України (ФДМУ)	<p>Здійснює право створювати й ліквідувати ДП, а також управляти ними.</p> <p>Проводить приватизацію ДП та іншого державного майна (із урахуванням нагляду та затвердження КМУ)</p> <p>Займається управлінням державною нерухомістю (на запит).</p>

Діє як орендодавець єдиних майнових комплексів ДП.
 Діє від імені держави як засновник і учасник суб'єктів господарювання або як акціонер у частково приватизованих компаніях.
 Відповідає за створення та ведення Єдиного реєстру державної власності.

Джерело: (ОЕСР, 2020^[69])

Рис. 5.1. Огляд структури координації власності ДП



Примітка: на цій схемі описуються основні інституційні дієві особи, включно зі стислим викладом їхньої структури та лінії підпорядкування при координації домовленостей щодо власності ДП. Однак окрема практика корпоративного управління може відрізнятися залежно від категорії ДП, включно з типом (наприклад, економічно або стратегічно важливі) та сектором провадження господарської діяльності.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Законі України «Про управління об'єктами державної власності».

5.1.1. Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів України (КМУ) – це центральний орган, який відповідає за політичний нагляд у секторі ДП. Однак він передає багато своїх обов'язків іншим суб'єктам і профільним міністерствам, зокрема Мінекономіки (відповідає за визначення політики в секторі ДП) та Міністерству фінансів (відповідає за нагляд і визначення політики в державних банках). КМУ приймає рішення щодо умов для створення, реорганізації, передачі та ліквідації ДП, встановлює цілі їхньої діяльності та призначає суб'єктів державної власності для управління ними. Також КМУ бере участь у нагляді за імплементацією політики, переданої іншим міністерствам, і збирає інформацію про окремих суб'єктів, проводить інвентаризацію та ініціює державний аудит (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2006^[122]) (КМУ, 2016^[140]).

По відношенню до корпоративного управління в ДП КМУ визначає загальну політику державної власності. Він визначає критерії для формування наглядової ради в ДП, у яких державі належить контрольний пакет акцій (за винятком оборонних ДП), визначає вимоги для відбору та призначення членів наглядової ради (як незалежних, так і не незалежних) і Голови правління, а також розробляє

методологію їхньої винагороди.⁹¹ КМУ також може брати участь у призначенні членів наглядової ради (у відповідних випадках) або Голів правління способом присутності його представників у складі відбіркових комітетів, а в деяких випадках – способом затвердження виставлених кандидатів (КМУ, 2020_[42]) (Верховна Рада, 2006_[122]). Для ДП, щодо яких він здійснює права власника, КМУ також може брати безпосередню участь у відборі та призначенні Голів правління.

Окрім цього, КМУ затверджує річні фінансові плани для ДП, які є природними монополіями й оборот яких перевищує зазначене порогове значення (наприклад, перевищує 50 мільйонів грн.) (поле 5.1) (КМУ, 2020_[42]). Подальші ролі включають спрямування коштів Державного бюджету, призначених для фінансування витрат, пов'язаних із викупом акцій другої емісії, вжиття заходів із реструктуризації та досудової реабілітації та, як зазначалося раніше, КМУ задіяний у визначенні політики виплати дивідендів ДП (Верховна Рада, 2006_[122]).

Поле 5.1. Річні фінансові плани ДП

Фінансовий план – це основний документ ДП. На основі цього документа підприємство визначає свій (потенційний) дохід і видатки, а також визначає асигнування коштів для виконання своїх функцій. Цей план може мати до 300 сторінок. Він використовується для розподілу прибутків, сум, які перераховуються державі та зараховуються до Державного бюджету, а також сум, необхідних для покриття витрат, включно з амортизацією, споживанням, резервом і розробкою продукції. Імплементацию фінансового плану контролюють суб'єкти державної власності, результати повідомляються КМУ. Наразі подання остаточних планів регламентується Наказом № 205 Мінекономіки.

Фінансові плани розробляють посадові особи компанії. Вони затверджуються суб'єктами державної власності та не обов'язково мають бути пов'язані зі стратегією компанії, оцінкою ризиків або ключовими показниками ефективності. Якщо створено наглядову раду, лише вона може затверджувати проекти фінансових планів. Однак плани можуть підлягати затвердженню КМУ, якщо суб'єкти є природними монополіями або якщо їхня сума прибутку перевищує 50 мільйонів грн. На додаток до цього в процесі затвердження можуть брати участь також інші суб'єкти (наприклад, НКРЕКП), якщо вони залучені до формування тарифів у окремих секторах (зокрема, в секторі енергетики). На відміну від більшості ДП державні банки не розробляють фінансові плани.

Однак фінансові плани нерідко розглядаються як бюрократичні інструменти надмірного регулювання ДП. Довгі процедури затвердження та участь кількох сторін (включно із суб'єктами державної власності, іншими профільними міністерствами та регуляторними органами) призвели до затримки імплементации та асигнування ресурсів, а також спричинили накладення штрафів на ДП через затримки задоволення певних фінансових вимог. У деяких випадках плани затверджувалися значно пізніше протягом року, в якому передбачалася їхня імплементация, що не дозволяло ДП здійснювати значні транзакції. Більш того, враховуючи складність побудови та

⁹¹ Залучення суб'єктів державної власності при призначенні голів ДП і визначенні розміру їхньої винагороди залишається спірним питанням в Україні. Законопроекти про покращення корпоративного управління робили спроби передати ці обов'язки членам наглядової ради ДП. Відповідно до Керівних принципів ДП ОЕСР за призначення голів ДП і визначення розміру їхньої винагороди має відповідати наглядова рада.

багаторівневий процес затвердження, фінансові плани начебто відкривали потенційні можливості для корупції та інших відхилень.

Джерело: (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2006^[122]).

КМУ також бере участь у приватизації ДП, оскільки він вибирає оператора електронної платформи (в цьому випадку – ProZorro), на якій суб'єкти можуть бути приватизовані, а також визначає порядок оплати.⁹² КМУ також затверджує перелік великомасштабних об'єктів приватизації, визначає процедуру відбору консультантів при приватизації цих об'єктів і затверджує кандидатури консультантів, вибраних комісією при Фонді державного майна України (ФДМУ). За пропозицією Фонду державного майна України КМУ також затверджує умови продажу державного майна й здійснює нагляд за проведенням електронних аукціонів із продажу об'єктів малої приватизації.

Більш того, КМУ затверджує перелік державних об'єктів (наразі приблизно 300), які вважаються стратегічно важливими для економіки та безпеки держави, й здійснює нагляд за їхньою діяльністю (включно з їхнім створенням, реорганізацією та ліквідацією). Хоча в Україні скасовано закон, який раніше забороняв приватизувати вибрані об'єкти державної власності, ДП, які вважаються стратегічно важливими, не підлягають приватизації. (Як зазначалося раніше, перелік, який забороняє приватизацію ДП, скасовано, хоча законопроект № 4020 може бути запроваджений подібний перелік, який містить понад 600 суб'єктів). КМУ затверджує методологію оцінки об'єктів оренди, оцінки державного майна та концесійних платежів, займається затвердженням планів заходів, підготовкою та імплементацією проектів на умовах державного партнерства, а також розробкою та укладенням міжнародних угод стосовно ДП (Верховна Рада, 2006^[122]).

На додаток до своєї центральної ролі КМУ займається виконанням функцій власника по відношенню до низки ключових ДП, включно з «Нафтогазом», «Укрзалізницею» та, зокрема державними банками. Однак його функції власника часто передаються іншим суб'єктам власності ДП. Наприклад, Міністерство фінансів виконує деякі функції власника відносно державних банків, а Міністерство інфраструктури виконує функції власника відносно ДП «Укрзалізниця». Важливо зазначити, що КМУ також відіграє ключову роль у загальній розробці політики та встановленні спеціальних обов'язків. Якщо належним чином не відокремити такі обов'язки, вони можуть створювати конфлікти інтересів.

5.1.2. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки)

При тому, що КМУ переважно займається наглядом за політикою, він передає профільним міністерствам функції розробки та імплементації політики, а також виконання функцій власника ДП. У кожній сфері політики КМУ призначає

⁹² Точніше кажучи, законом визначено, що КМУ вповноважений вибирати операторів електронних платформ для організації електронних аукціонів малої приватизації, а також уповноважувати електронні платформи визначати суму й порядок оплати за участь у електронному аукціоні та визначати переможця на основі результатів аукціону.

центральний орган виконавчої влади, який відповідає за розробку та імплементацію політики в тому або іншому секторі. У сфері управління державним майном КМУ призначив функцію розробки політики Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки) (Верховна Рада, 2006_[122]). Окрім виконання функцій розробки політики Мінекономіки здійснює права власника по відношенню до понад 350 суб'єктів господарювання.⁹³ КМУ доручає додаткові функції іншим профільним міністерствам, зокрема Міністерство фінансів бере участь у створенні та імплементації політики виплати дивідендів, моніторингу фінансового впливу державних активів і затвердженні внесків до державного бюджету.

Мінекономіки визначає загальні принципи та пріоритетні сфери розробки державної політики в секторі ДП, а також критерії ефективного управління корпоративними правами держави. Окрім цього, воно також допомагає розробляти та впроваджувати державну фінансову політику та політику виплати дивідендів на основі процедур, передбачених КМУ, а також надає методологічну та регуляторну підтримку при управлінні державною власністю. Згідно з відповідями на запитання анкети Мінекономіки відповідає за інвентаризацію державного майна, збирання інформації про призначення Голів правління (наприклад, коли підписано трудовий договір, які є вакансії тощо), керування корпоративними правами, захист державних корпоративних прав і моніторинг ефективності управління державною власністю. Мінекономіки також здійснює координацію та контроль продуктивності роботи ДП. Окрім цього, воно централізує інформацію, отриману від інших органів управління стосовно фінансової та господарської діяльності ДП. Однак суб'єктам власності часто не вдавалося передавати доречну інформацію Мінекономіки, внаслідок чого останнє не могло проводити поглиблений аналіз сектору ДП (КМУ, 2020_[42]).⁹⁴

Разом із регуляторною та методологічною підтримкою Мінекономіки надає КМУ юридичну допомогу з питань управління державним майном. Це передбачає розробку та подання КМУ законопроектів стосовно управління державним майном та зведення законодавства, наприклад, законодавства про управління корпоративними правами держави. На основі юридичного (а також економічного та фінансового) аналізу Мінекономіки, зокрема може подавати на розгляд КМУ відповідні висновки та пропозиції. Деякі з додаткових функцій Мінекономіки включають складання проекту переліку суб'єктів господарювання, що вважаються стратегічно важливими для України, який подається для затвердження КМУ. КМУ також розглядає питання того, які суб'єкти з цього списку підлягають акціонуванню в процесі приватизації (Верховна Рада, 2006_[122]).

Протягом останніх шести років Мінекономіки є центральною установою стосовно зусиль із реформування ДП в Україні (як докладно описано в розділі 11). Воно розробило низку політичних пропозицій, затверджених КМУ, включно з рішеннями КМУ щодо імплементації реформ корпоративного управління відповідно до стандартів ОЕСР в перших 15 ДП. Воно також розробило *Основні засади впровадження політики власності*, ключові законопроекти, покликані

⁹³ Джерела: (КМУ, 2020_[42]) (Секретаріат КМУ, 2020_[305]) (КМУ, 2019_[309]) (КМУ, 2014_[310]).

⁹⁴ Зокрема, Мінекономіки, яке підпорядковане КМУ, начебто намагається досягти «формальної цілі», а не докладає зусиль задля покращення корпоративного управління в ДП або управлінських рішень. Незважаючи на виявлені недоліки (зокрема, щодо питань, пов'язаних зі звітуванням і розкриттям інформації), рекомендацій для КМУ було недостатньо для вирішення поточних проблем (КМУ, 2020_[42]).

покращувати корпоративне управління в ДП, і почало випускати річні зведені звіти для перших 100 ДП (хоча це поступово зійшло нанівець, Мінекономіки, зокрема створило платформу ProZvit та провело інвентаризацію ДП в режимі онлайн). Більш того, воно започаткувало плани реорганізації домовленостей щодо власності й відповідало за організацію процедури конкурентного відбору у важливих для економіки ДП (процедури застосовувалися як до членів наглядової ради, так і до відбору Голів правління). Однак у частині II докладно описується, що Мінекономіки має обмежений контроль над діями та заходами інших суб'єктів державної власності, а також йому бракує політичної підтримки КМУ. Окрім цього, особи, які мають внутрішню інформацію щодо процесу реформ, вважають, що ширші реформи застопорилися переважно через відсутність політичної волі в масштабі всього уряду.

5.1.3. Суб'єкти державної власності

Профільні міністерства задіяні при імplementації політики в секторі ДП у своїх сферах політики, а також вони здійснюють права суб'єкта власності по відношенню до ДП. Державні установи також виконують функції суб'єкта власності, хоча часто вони перебувають під наглядом профільних міністерств. Наприклад, Державне агентство з лісових ресурсів, яке виконує функції суб'єкта власності для понад 350 суб'єктів господарювання, перебуває під наглядом Міністерства охорони навколишнього середовища і природних ресурсів. Разом у законодавстві України ці суб'єкти державної власності називаються «уповноваженими суб'єктами управління». Деякі з їхніх обов'язків включають імplementацію рішень КМУ стосовно створення, ліквідації та реорганізації ДП, що перебувають у їхній власності, внесення відповідних пропозицій і надання допомоги при акціонуванні ДП. Окрім цього, вони ведуть договори та реєстрацію відомостей про господарську та фінансову діяльність компаній, їхню корпоративну структуру та стратегічні плани. Ці відомості вони подають Мінекономіки та КМУ (КМУ, 2020^[42]).

Стосовно корпоративного управління в ДП суб'єкти державної власності беруть участь у відборі членів наглядової ради (за наявності), а також у призначенні Голів правління ДП (за винятком випадків, коли статут залишає це право наглядовим радам, що існують на практиці). У ДП, які є особливо важливими для економіки, суб'єкти державної власності пропонують кандидатури представників держави в наглядових радах і допомагають Мінекономіки здійснювати конкурентний відбір незалежних членів наглядової ради. Такий відбір проводиться відповідно до спеціальних процедур (також докладніші відомості див. у розділах 6.2.1, 11.6 і 16). У інших ДП вони самі можуть організувати процедури висунення кандидатів.

Більш того, суб'єкти державної власності залучені до затвердження стратегічних, фінансових та інвестиційних планів підприємств (за винятком економічно значних ДП і природних монополій, у випадку яких ці функції виконує КМУ), а також вони здійснюють нагляд за їхньою імplementацією. Суб'єкти державної власності розробляють ключові показники ефективності та здійснюють моніторинг їхньої імplementації, а також керують корпоративними правами ДП. Вони можуть ініціювати позапланові перевірки фінансової та господарської діяльності, якщо Голову правління зміщено з посади, а також затверджувати висновки за угодами незалежного аудиту річної фінансової

звітності за відсутності наглядової ради. Більш того, суб'єкти державної власності мають затверджувати угоди щодо спільної діяльності, державно-приватних партнерств і концесій і ухвалювати рішення щодо фінансування ДП, 100% акцій яких належать державі.

На додаток до профільних міністерств і установ деякі функції власника можуть виконуватися материнськими компаніями в холдингових групах ДП. Вони, окрім інших функцій, включають розробку річних фінансових та інвестиційних планів. Незважаючи на обов'язки нагляду та звітування щодо дочірніх підприємств, повноваження холдингових суб'єктів можуть обмежуватися різними сферами, включно з призначенням членів наглядової ради та Голів правління, управлінням майном ДП і процедурами банкрутства. Більш того, суб'єкти державної власності материнської компанії можуть бути задіяними в затвердженні стратегічних планів дочірніх підприємств (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2006^[122]).

Хоча профільні міністерства та установи відповідають за здійснення функцій власника в ДП, при виконанні цих функцій суттєво варіюється доступність їхніх ресурсів. Кошти на фінансування управління в ДП асигнуються з державного бюджету. Однак часто винагорода та компенсаційні пакети (а також і кваліфікація) державних службовців є недостатніми для виконуваної ними роботи. Варто звернути увагу на те, що три працівники Міністерства освіти і науки здійснюють нагляд за 71 ДП, і чотири працівники Міністерства енергетики здійснюють нагляд за сотнями ДП. Інші суб'єкти, такі як Міністерство інфраструктури, мають 30 фізичних осіб на умовах трудового договору, які здійснюють нагляд за 116 суб'єктами, що перебувають у власності Міністерства, а в Міністерстві фінансів є 13 працівників, які здійснюють нагляд за 15 ДП, при цьому окремий підрозділ відповідає за моніторинг питань корпоративного управління в ДП.

У ДП «Укроборонпром» – державному «концерні», який діє як «напів-міністерство» – працює понад 200 фізичних осіб, які здійснюють нагляд за 166 активними ДП. Однак історично в якості корпоративного центру він має низьку ефективність. За даними уряду винагорода його працівників не завжди була конкурентною по відношенню до приватного сектора. У результаті, окрім децентралізованої власності, великої різниці заробітної плати, доступності та кваліфікації персоналу, розмір бюджету може надалі впливати на ефективність і продуктивність управління в секторі ДП загалом, а також на ефективність і продуктивність діяльності окремих ДП (КМУ, 2020^[42]).

5.1.4. Фонд державного майна України

Фонд державного майна України (ФДМУ) відповідає за здійснення програми приватизації в Україні, виконання функцій власника по відношенню до ДП до їхньої приватизації (поле 5.2), а також за управління іншими державними активами (наприклад, нерухомістю). Його діяльність координує КМУ, хоча Фонд підпорядкований Президенту. Робота Фонду передбачає створення органів корпоративного управління, фінансове планування та звітування щодо ДП, які перебувають у його власності.⁹⁵ Плюс ФДМУ подає Президенту, парламенту й

⁹⁵ У деяких випадках ФДМУ призначав своїх працівників на посади членів наглядової ради ДП, що перебувають під його наглядом, хоча в цьому відношенні чіткої процедури відбору немає.

КМУ кварталні та річні звіти про роботу з приватизації державного майна (ОЕСР, 2019^[40]) (КМУ, 2020^[42]).

Поряд із діяльністю з приватизації ФДМУ діє як орендодавець державного майна, бере участь у процесах банкрутства, організовує аудит, затверджує орендну плату й угоди суборенди для суб'єктів, що перебувають у його власності. За вказівкою КМУ ФДМУ також керує Єдиним реєстром об'єктів державної власності, який містить реєстраційні записи ДП. Як зазначалося в полі 5.2, Україні ще належить приватизувати великі ДП після прийняття Закону України «Про приватизацію» 2018 року, хоча плани подальшої приватизації перебувають у процесі обговорення. Задля стимулювання приватизації ФДМУ розробив законопроект, який дозволятиме суб'єктам власності залишати собі частку надходжень від приватизації до перерахування коштів до державного бюджету. При цьому 2% доходу у випадку малої приватизації та 3% доходу у випадку приватизації великих підприємств передбачається використовувати для покриття витрат. Незважаючи на ці ініціативи, ще потрібно вжити конкретних заходів задля сприяння приватизації великих підприємств.

Поле 5.2. Фонд державного майна України та приватизація ДП

ФДМУ відіграє керівну роль у приватизації державних підприємств в Україні, яка здійснюється для зменшення розмірів сектору ДП. Після прийняття Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» 2018 року в Україні виконано так зване «сортування» ДП на три категорії. Ці категорії є такими: категорія підприємств, які залишаються в державній власності, категорія підприємств, які підлягають приватизації, та категорія підприємств, які підлягають ліквідації. За попереднього уряду наведена далі класифікація була передбачена для приблизно 3700 ДП:

- Ліквідувати 1261 підприємство (разом із 585 підприємствами, розташованими в Криму та на Донбасі)
- Залишити 300 ДП, визначених як такі, що мають стратегічну цінність (включно з підприємствами в секторах оборони та енергетики, природними монополіями, а також підприємствами, які мають велику соціальну цінність, наприклад, національною залізницею та поштовою службою)
- Приватизувати приблизно 1000 ДП.
- Зберегти приблизно 750 ДП у державній власності до їхнього передавання до Фонду національного багатства (як централізованого холдингового суб'єкта ДП, створення якого раніше розглядалося).

У 2019 році 530 підприємств було передано ФДМУ для приватизації порівняно з 93 підприємствами, які були передані протягом попередніх 10 років. Підприємства, що підлягали приватизації надалі розділялися на об'єкти малої та великої приватизації. Об'єктами малої приватизації були об'єкти, вартість активів яких складала менше 250 мільйонів грн. і які підлягали продажу за допомогою платформи ProZorro. Об'єктами великої приватизації були об'єкти, вартість активів яких перевищувала 250 мільйонів грн., а при продажах яких мали бути задіяні радники (такі як консультанти з питань злиття та поглинання компаній), аудиторські фірми та інвестиційні компанії. Незважаючи на спад економічної діяльності в результаті пандемії Covid-19, мала приватизація в Україні продовжувалася. У липні 2020 року за допомогою платформи ProZorro за суму понад 1,1 мільярди грн. було приватизовано готель «Дніпро», що є символом

міста. Хоча велика приватизація залишалася призупиненою на період пандемії, 2021 року парламент прийняв законопроект (№ 4543) про відновлення процесу.

Джерело: (ФДМУ, n.d.^[158])

Глава 6. Наглядові ради та Голови правління в ДП

Останніми роками Україна намагається сприяти реформі корпоративного управління в ДП. Це передбачає удосконалення порядку призначення членів наглядової ради та Голов правління. До початку реформ корпоративного управління 2014 року в ДП рідко призначали членів наглядової ради, вимог щодо призначення незалежних директорів не було, а Голови правління призначалися безпосередньо суб'єктами державної власності. Після початку реформ в Україні стало обов'язковим призначати Голов правління у великих ДП, а також було визначено вимоги та процедури для призначення незалежних директорів. Однак залежно від організаційно-правової форми та типу ДП є низка винятків і суперечностей у правовій і політичній структурі стосовно функцій членів ради та їхнього призначення, що обмежує їхні ролі. Можна спостерігати значні зміни в процесі призначення Голов правління, якщо до цього процесу залучено суб'єктів державної власності та КМУ. Як докладно описано в частинах II і III цього огляду, для вдосконалення корпоративного управління в ДП першочергове значення має подальша оптимізація діяльності в цих сферах і сприяння практиці, яка ґрунтується на Керівних принципах ДП.

6.1. Огляд наглядових рад у ДП

Задля покращення системи корпоративного управління в ДП у 2014 році в Україні були запроваджені вимоги щодо призначення незалежних членів наглядової ради.⁹⁶ Відповідно до чинної законодавчої бази в ДП, де державі належить контрольний пакет акцій, обов'язково має бути створена наглядова рада за будь-якої з наведених далі вимог:

- вартість активів підприємства згідно з останньою фінансовою звітністю перевищує 2 мільярди грн.;
- чистий дохід підприємства є вищим за 1,5 мільярди грн.;
- розмір статутного фонду новоствореного підприємства станом на дату його заснування перевищує 2 мільярди грн.;
- ДП є публічним акціонерним товариством (або приватним акціонерним товариством, яке має 10 акціонерів або більше).

⁹⁶ Це було виконано в рамках зусиль із поступового акціонування ДП (із 2014 року акціоновано було лише три великі ДП – ДП «Укрзалізниця», ДП «Укрпошта» та ДП «Укренерго»), створення належних систем внутрішнього контролю та фінансового звітування відповідно до міжнародних стандартів.

До цього часу ці реформи були зосереджені на перших 15 ДП у портфелі уряду з конкретною метою гармонізувати практику корпоративного управління в цих підприємствах із рекомендаціями Керівних принципів ДП ОЕСР. Ці суб'єкти при тому, що вони приймали політику власності, також мали приймати нові статuti, які передбачають для членів наглядової ради необхідні обов'язки та зобов'язання, включно з призначенням та зміщенням з посади голів правління, затвердженням стратегічних документів, наприклад, фінансових планів (Мінекономіки, n.d.^[159]). Станом на час написання цього документу наглядові ради з незалежними членами відповідно до встановлених процедур були сформовані лише у восьми ДП зі перших 15 ДП (КМУ, 2020^[42]). У компаніях, яким ще належить створити незалежні наглядові ради, суб'єкти державної власності беруть безпосередню участь у корпоративному управлінні ДП.

Таблиця 6.1. Реформа корпоративного управління в перших 15 ДП

ДП (за розміром)	Суб'єкт власності	Акціоновано	Індивідуальна політика власності ⁶	Індивідуальний план корпоративного управління	Наглядова рада (незалежна більшість)	Постійний Голова правління	Наглядова рада КПЕ ⁷
Нафтогаз	КМУ	Так	Так	Так	Так ⁹	Так ⁹	Ні
Укрзалізниця	КМУ	Так	Так	Так	Так	Ні	Ні
Укроборонпром ¹	КМУ	Ні (концерн)	Так	Ні	Ні	Так	Ні
Укренерго	Міністерство фінансів (підлягає передачі Міністерству енергетики)	Так	Так	Ні	Так	Так	Так
ТОВ «Оператор ГТС України» (GTSO) ⁵	Міністерство фінансів (через МГУ – ДП «Магістральні газопроводи України») (МГУ підлягає передачі Міністерству енергетики)	Ні (ТОВ)	Так	Ні	Ні ²	Так ³	Ні
Адміністрація морських портів України	Міністерство інфраструктури	Ні	Так	Ні	Так	Ні	Так
Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	Міністерство інфраструктури	Ні	Так	Ні	Так	Ні	Так
Укрпошта	Міністерство інфраструктури	Так	Так	Ні	Так	Так	Так
Державне підприємство обслуговування повітряного руху України «Украерорух»	Міністерство інфраструктури	Ні	Так	Ні	Ні	Ні	Ні
Енергоатом	КМУ (передано Міністерством енергетики 2021 року)	Ні	Так	Ні	Ні	Ні	Ні ⁸
Укргідроенерго	КМУ (передано Міністерством енергетики 2021 року)	Так	Так	Так	Так	Так	Так
Поліграфкомбінат «Україна»	Мінекономіки	Ні	Так	Так	Так ⁴	Так	Так
Аграрний фонд	Мінекономіки	Так	Так	Ні	Ні	Ні	Ні
Державна продовольчо-зернова корпорація України	Мінекономіки	Так	Так	Так	Ні	Ні	Ні
Автомобільні дороги України	Державне агентство автомобільних доріг України	Так	Так	Так	Так	Ні	Так

Примітки: інформація є дійсною станом на квітень 2021 р. Разом із призначенням членів наглядової ради після прийняття нового протокольного рішення № 62 почалася розробка політики власності, а статuti приводилися у відповідність до чинного законодавства. Основним документом, який використовується при розробці політики власності, є документ «Основні засади впровадження політики власності», який було прийнято 2018 року та який відповідає новій моделі корпоративного управління. У цьому документі наводяться рекомендації щодо розробки нових документів політики власності. Суб'єкти державної власності мають затверджувати відповідні документи політики власності згідно з принципами, викладеними в документі «Основні засади впровадження політики власності», при цьому також контролювати їхню імплементацію, плани корпоративного управління та показники ефективності роботи наглядової ради, як докладно описано в частині II.

¹ ДП «Укроборонпром» має наглядову раду. Однак (а) відповідно до законодавства вона може не мати незалежних членів, (б) членів ради призначає Президент і КМУ, що є відхиленням від процесу висунення кандидатів, встановленого для інших ДП, (с) члени ради можуть не отримувати винагороду відповідно до законодавства, та (д) наглядова рада не має повноважень призначати та зміщувати з посади Голову правління. Окрім цього, Голову правління призначає та звільняє з посади безпосередньо Президент без застосування конкурсної процедури.

² МГУ – ДП «Магістральні газопроводи України» є компанією, в розпорядженні якої є ТОВ «Оператор ГТС України», яка має наглядову раду, що є відокремленою від ГТС України й, отже, не може ефективно виконувати функцію нагляду. На цей час наглядова рада ГТС України слугує загальними зборами ГТС України.

³ Однак ГТС України має виконуючого обов'язки Голови правління

⁴ У Поліграфкомбінаті «Україна» початково незалежні члени ради не призначалися згідно з Постановою КМУ 777. Передбачалося провести новий конкурс після закінчення терміну дії трудових договорів членів ради в лютому 2021 р. Однак активи та прибутки компанії є нижче порогових значень, необхідних для обов'язкового процесу конкурентного відбору. Хоча трудові договори деяких наявних членів ради було подовжено, було також призначено нових членів, хоча процедура їхнього відбору була незрозумілою.

⁵ ГТС України є товариством з обмеженою відповідальністю, а його структура власності є унікальною порівняно з іншими ДП, як докладно описано в Додатку В.

⁶ Для цих ДП відповідними суб'єктами державної власності було погоджено індивідуальні документи політики власності, але в більшості випадків вони переглядаються та оновлюються відповідно протокольних рішень КМУ № 26 від 18 грудня 2019 р. і №62 від 29 липня 2020 р.

⁷ Хоча від компанії очікується розробка КПЕ для себе, також від них очікується розробка КПЕ для членів наглядової ради, як докладно описано в розділах 11 і 16.

⁸ КПЕ затверджуються для компанії, тому що ДП «Енергоатом» не має наглядової ради.

⁹ Однак на ДП «Нафтогаз» не поширювалося застосування процедури конкурсного відбору Голови правління. Після звільнення Голови правління КМУ в квітні 2021 р. компанія безпосередньо призначила нового Голову правління на постійну посаду. Чинна рада подала у відставку з набуттям чинності 15 травня 2021 року, а плани щодо заміни членів ради невідомі.

Наразі українські ДП мають дворівневі ради.⁹⁷ Наглядів ради в ДП можуть мати від п'яти до 11 членів, при цьому має бути незалежна більшість членів. Однак до складу застосовуються спеціальні умови залежно від організаційно-правової форми та типу ДП, включно з акціонерними товариствами (також див. розділи 11 і 16), державними банками (розділ 7) і оборонними ДП (розділ 3.3 і Додаток D).

У більшості ДП члени ради вибирають голову та створюють ревізійний комітет, комітет із призначень і винагороди, головами яких є незалежні члени ради, хоча можуть створюватися інші комітети в разі необхідності, а також відповідно до вимог законодавства (докладніше про це в розділі 16) (КМУ, 2020_[42]). Члени здійснюють свої права та зобов'язання на основі цивільних договорів, що укладаються (індивідуально) з Головою правління від імені компанії. Договором, зокрема передбачаються взаємні права та зобов'язання, умови та положення

⁹⁷ Варто зазначити, що українським законодавством передбачено можливість створення дворівневих рад у акціонерних товариствах. Законопроект № 2493 від 25 листопада 2019 р, який було прийнято парламентом у першому читанні, пропонується створення однорівневих рад у акціонерних товариствах, за винятком компанії, які становлять суспільний інтерес (включно з першими 15 ДП).

щодо винагороди, також передбачено положення щодо передчасного розірвання договору.

Як правило, члени наглядової ради зобов'язані діяти в інтересах компанії (як докладно описано в розділі 16), хоча поняття «фідучіарного обов'язку» є досить новим і недостатньо розвинутим в Україні. Закон АТ прямо не передбачає зобов'язання для членів наглядової ради виявляти старанність або лояльність. Однак Кодексом корпоративного управління та Законом України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» передбачено, що члени ради АТ і ТОВ повинні діяти «добросовісно, розумно та в найкращих інтересах компанії». Більш того, законопроектом (№ 2493) і законопроектом ех-6428 висувається поняття «фідучіарного обов'язку», яке на час написання цього документу перебувало на стадії обговорення.

Через обмежену координацію в межах законодавчої бази (наразі перебуває в стані перегляду), а також проблеми тлумачення процедур корпоративного управління наглядові ради мали обмежені повноваження для виконання своїх функцій відповідно до намірів уряду щодо впровадження реформ. Це часто призводило до неналежного політичного втручання та залучення суб'єктів державної власності до прийняття операційних рішень у ДП.

6.2. Призначення членів наглядової ради та Голови правління

6.2.1. Постанови КМУ стосовно висунення кандидатур і призначення членів наглядової ради та Голови правління в ДП

Загалом процесом висунення кандидатур на посади членів наглядової ради в ДП керують три Постанови КМУ: № 777, 142 і 143, які застосовуються залежно від типу ДП. Положення Постанови № 777 також застосовуються до обрання Голови правління. Зокрема:

- *Важливі для економіки ДП.* Порядок відбору членів наглядової ради та Голови правління у «важливих для економіки ДП» передбачено Постановою КМУ № 777. Цей порядок є обов'язковим для ДП, вартість активів яких (за даними останньої фінансової звітності) перевищує 2 мільярди грн. або річний чистий прибуток яких перевищує 1,5 мільярди грн. Більш того, хоча, як правило, представників держави призначають суб'єкти державної власності, вони підлягають затвердженню номінаційним комітетом у важливих для економіки ДП (Постанова КМУ №143).⁹⁸
- *Стратегічні ДП.* Деякі процедури відповідно до Постанови КМУ № 777 застосовуються під час висунення кандидатур на посаду Голови правління в стратегічних ДП, вартість активів або сума чистого доходу яких перевищує 200 мільйонів грн. (Зокрема, КМУ відповідає за затвердження вибраного кандидата на посаду Голови правління в цих суб'єктах). Критерії визначення «підприємств, стратегічно важливих для економіки та безпеки держави» (які називаються «стратегічними ДП»), визначаються Постановою КМУ № 999. Перелік стратегічних ДП встановлюється на основі цих критеріїв.

⁹⁸ Докладні відомості про відповідальність номінаційного комітету за призначення на посади у важливих для економіки ДП викладено в розділі 11.

- *Інші ДП.* У інших ДП незалежні члени наглядової ради призначаються відповідно до Постанови КМУ № 142, при цьому загальна система призначення голів правління передбачена Постановою КМУ № 777. Суб'єкт власності може на свій розсуд застосовувати одні й ті самі процедури, що й процедури, передбачені для важливих для економіки або стратегічних ДП, але це рішення є необов'язковим. На практиці суб'єкт власності може застосовувати прямі призначення без проведення процедур конкурсного відбору.

Однак ці процедури висунення кандидатів переважно застосовувалися у важливих для економіки ДП. Незважаючи на налагоджену систему, ці процедури залишаються відкритими для застосування в інших ДП. Із урахуванням того факту, що правила розвивалися тією мірою, якою розвивалася потреба у висуненні кандидатур, вносилися несистематичні й фрагментарні зміни, які можуть суперечити одна одній і які може бути важко застосувати. Довгий перелік ДП також підпадає під винятки й виключається зі сфери дії цих правил, включно з дочірніми підприємствами ДП «Нафтогаз», «Укрзалізницею» та, зокрема національним Суспільним телебаченням і радіомовленням України.⁹⁹ У квітні 2021 р. КМУ запровадив зміни, які звільняють ДП «Нафтогаз» від застосування Постанови № 777 при призначенні свого Голови правління (КМУ, 2021_[160]). Більш того, до державних банків і комунальних підприємств застосовуються інші процедури (як описано в розділах 7 і 8 відповідно), а також до оборонних ДП (як докладніше описується в розділі 3.3 і Додатку D, а також у наступних пунктах).

6.2.2. Призначення членів наглядової ради

Суб'єкт власності відповідає за створення наглядової ради на основі розроблених КМУ критеріїв, як докладніше викладається в розділі 16. Незалежні члени ради підлягають процедурі конкурсного відбору. Однак як зазначалося вище процес відбору відрізняється залежно від типу ДП. Наприклад, якщо ДП вважається важливим для економіки, членів наглядової ради призначають за допомогою процедури, до якої залучено постійний номінаційний комітет, що складається з Міністра (або заступника міністра) фінансів, Мінекономіки та суб'єкта власності, а також чотирьох незалежних членів міжнародної спільноти, вибраних КМУ, які мають право дорадчого голосу. Більш того, вибрані кандидати можуть потребувати остаточного затвердження Кабінетом Міністрів. У інших ДП суб'єкт власності може призначати комісію з відбору, яка відбиратиме незалежних членів ради. (Спеціальні процедури докладно описано в розділі 11 і Додатку D, при цьому основні процедурні відмінності відображено в (Рис. 6.1.). Цей процес також відрізняється в державних банках, як докладно описано в розділі 7.

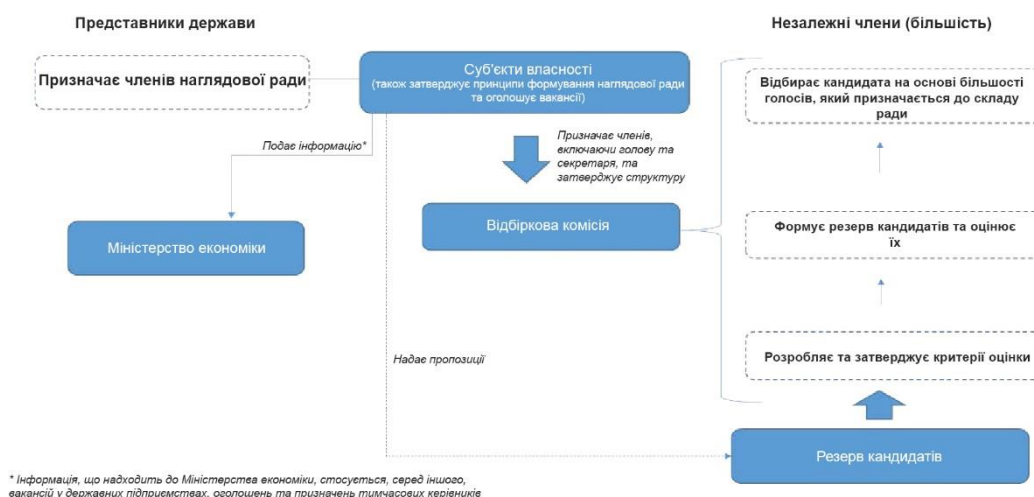
У більшості випадків представники держави в наглядових радах можуть безпосередньо призначатися суб'єктами державної власності. Однак у важливих для економіки ДП суб'єкти державної власності можуть лише рекомендувати представників держави, які підлягають затвердженню постійним номінаційним комітетом. У разі розходження думок Мінекономіки подає відповідних кандидатів

⁹⁹ При висуненні кандидатів на посади членів наглядової ради також можуть застосовуватися винятки. Наприклад, на висунення кандидатів на посади членів наглядової ради ДП «Нафтогаз» у 2017 і 2019 роках ці правила не поширювалися, а призначення робилися безпосередньо КМУ без прозорого процесу відбору.

на затвердження КМУ, після чого цих кандидатів має бути вибрано рішенням суб'єкта власності. Процедура відбору членів ради є основною в оборонних ДП, які не мають незалежних членів наглядової ради. Зокрема, рада ДП «Укроборонпром» складається з п'яти членів (які не отримують винагороду). Троє з цих членів призначаються Президентом України, а двоє – КМУ.

Рис. 6.1. Процедури призначення незалежних членів наглядової ради в ДП

Загальна структура

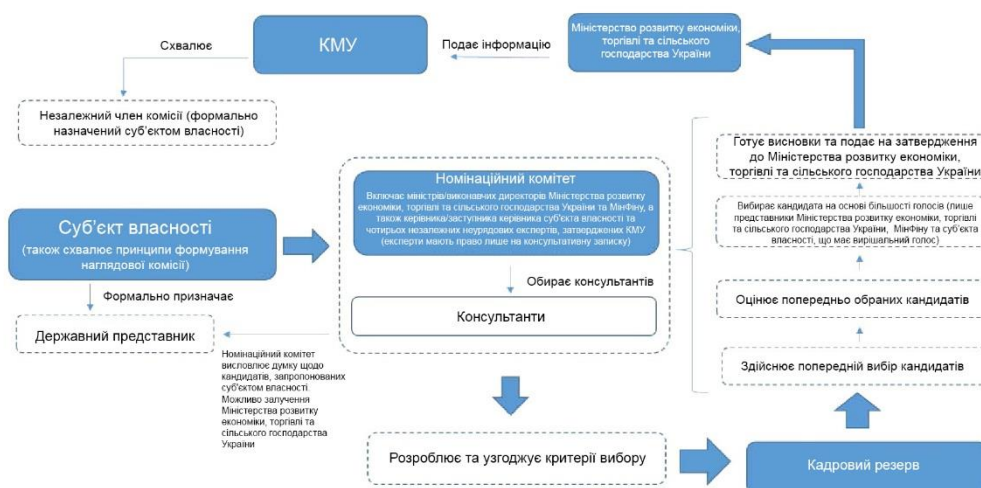


* Інформація, що надходить до Міністерства економіки, стосується, серед іншого, вакансій у державних підприємствах, оголошень та призначень тимчасових керівників

Примітка: ради можуть складатися з 5-11 членів у державних унітарних підприємствах, при цьому кількість членів у АТ може відрізнятися. Процес застосовується до інших, ніж важливих для економіки ДП, державних банків і комунальних підприємств.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Постанові КМУ № 142 (СМУ, 2017^[161]).

Структура, що застосовується до важливих для економіки ДП



Примітка: цей процес також застосовується при відборі Голови правління у важливих для економіки ДП. ЗМІ можуть бути присутніми на засіданнях комісії під час відкриття заявок, їхнього розгляду та оголошення переможця.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Постанові КМУ № 777 (КМУ, 2008^[162]).

Повноваження членів наглядової ради може бути припинено за власною ініціативою члена або за ініціативою суб'єкта власності. Додаткові причини може бути передбачено статутом, або вони можуть бути пов'язані зі здоров'ям чи вироком суду, що не дозволяє виконувати обов'язки члена ради, або якщо незалежний член ради перестає відповідати застосовним вимогам. Однак як описано в розділі 16, чіткої нормативної бази для зміщення з посади членів наглядової ради немає, внаслідок чого на практиці порушуються судові позови (КМУ, 2017^[161]) (Верховна Рада, 2008^[123]). Для порівняння, державні банки мають чіткішу нормативну базу для зміщення з посади членів наглядової ради, як описано в розділі 7.

6.2.3. Призначення Голови правління

Як загальне правило, доки існує наглядова рада, вона відповідає за призначення та зміщення з посади Голови правління. Конкретні процедури відрізняються залежно від типу ДП. Наприклад, у важливих для економіки ДП процес відбору є одним і тим самим для голів правління та незалежних членів наглядової ради (конкретні процедури докладно описано в розділі 16 і Додатку D). Окрім цього, в державних банках наглядові ради можуть розробляти процедуру відбору Голови правління (див. розділ 7), а в ДП «Укроборонпром» Голову правління призначає Президент України. У ДП, де немає наглядової ради (наприклад, ДП «Енергоатом»), у процедурі відбору Голови правління беруть участь суб'єкти державної власності.

Однак предметом суперечок залишається неоднозначність навколо законів і постанов стосовно порядку призначення Голови правління. Незалежно від факту призначення наглядової ради в ДП, затвердження вибраних кандидатів може здійснюватися суб'єктами державної власності, а в деяких випадках КМУ. Таким чином, не всі ДП в Україні надають наглядовим радам повноваження призначати та зміщувати з посади голів правління, а їхні повноваження на це, як правило, визначаються в статуті компанії. У полі 6.1 описано деякі з недавніх випадків призначення Голови правління.

Більш того, хоча процедури призначення голів правління було розроблено, на практиці багато ДП мають так званих «виконуючих обов'язки Голови правління» (як описано в Таблиця 6.1.). Протягом проміжного періоду суб'єкт власності може призначити виконуючого обов'язки голови. За необхідності це може виконуватися в координації з КМУ. Це може розглядатися як обхідний шлях прозорого процесу висунення кандидатів. Зокрема, виконуючого обов'язки Голови правління можна легко звільнити та замінити (нового виконуючого обов'язки Голови правління може замінити новий виконуючий обов'язки Голови правління, обходячи таким чином процес конкурсного відбору). При цьому створюється нескінченний або дуже короткий період планування та, як правило, немає КПЕ. Це може залишати можливості для суб'єкта власності застосовувати вплив на цих фізичних осіб і їхні трудові договори.

Поле 6.1. Недавні призначення голів правління у ДП

Після внесення змін до системи корпоративного управління в Україні робилися спроби відновити систему конкурсів при призначенні голів правління. До внесення змін до законодавства суб'єкти державної власності (а в деяких випадках – КМУ) відповідали за призначення та зміщення з посади голів державних підприємств. Створення наглядових рад і акціонування ДП принесли із собою положення, які були покликані зменшити роль держави при призначенні голів правління. У результаті останніми роками деякі з перших ДП відкривали конкурси й призначали постійних голів правління, включно з ДП «Укренерго» й ДП «Укрзалізниця», при цьому процес у інших ДП триває. Незважаючи на це призначення голів правління часто були пов'язані зі спірними питаннями. Деякі з недавніх прикладів описано нижче.

- У 2019 році наглядова рада ДП «Укргідроенерго» подовжила строк трудового договору Голови правління на п'ять років, незважаючи на те, що чинний трудовий договір був дійсним протягом ще трьох років. Це спричинило конфлікт між Міністерством енергетики та наглядовою радою, коли Міністерство намагалось звільнити голову наглядової ради.
- У 2014 році КМУ призначив Голову правління ДП «Нафтогаз». Голову правління було повторно призначено 2020 року без процедури конкурсного відбору, хоча й за кандидатурою, висуненою наглядовою радою. У квітні 2021 року КМУ звільнив Голову правління та наглядову раду, пославшись на основну причину незадовільної роботи, яка спричинила значні збитки ДП «Нафтогаз» 2020 року (в контексті пандемії). Хоча одні й ті самі члени наглядової ради були повторно призначені через два дні після звільнення, КМУ призначив нового Голову правління (колишнього виконуючого обов'язки Міністра енергетики), а повноваження членів наглядової ради були призупинені. Після цього члени надали свої повідомлення, як набували чинності в середині травня 2021 р.
- У 2019 році наглядова рада ДП «Укрзалізниця» вирішила залишити на посаді виконуючого обов'язки Голови правління (після чого КМУ призначив Голову правління на постійній основі), але після цього скасувала рішення, звільнила Голову правління та почала процес конкурсного відбору в лютому 2020 року. Хоча цей процес затримався через пандемію Covid-19, зрештою наглядова рада висунула кандидата, але це рішення було змінено після наради з органами уряду, за результатами якої в процесі було виявлено відхилення. Із того часу вибраного кандидата було звільнено.
- Після цього наглядова рада ДП «Ощадбанк» призначила Голову правління на термін п'ять років без проведення конкурсного відбору (згідно з вимогою законодавства), хоча трудовий договір ще продовжував діяти кілька місяців. НБУ втрутився й звільнив п'ять із дев'яти членів наглядової ради, а до кінця 2019 року було вибрано нових членів ради. Після цього наглядова рада банку відкрила конкурс на заміщення посади Голови правління в березні 2020 року, коли закінчився термін дії трудового договору Голови правління, але потім скасувала цей конкурс без належного обґрунтування (пославшись на зовнішні обставини). Процес було повторно відкрито в травні 2020 року, й зрештою його результатом було висунення кандидата в червні 2020 р. Незважаючи на це, кандидата не можна було призначити, тому що конкурс було заблоковано в суді внаслідок позову, порушеного іншими кандидатами.
- ДП «Укрнафта» – в цій компанії ДП «Нафтогаз» належить 50% + 1 акція, відкрив конкурс із відбору Голови правління в 2019 році. Номінаційний комітет компанії визначив короткий список кандидатів у травні 2020 року. Однак процес раптово зупинився, при цьому ДП «Укрнафта» послалося на нафтову кризу, спричинену пандемією Covid-19, як на причину

цієї зупинки. Тим часом виконуючого обов'язки Голови правління було призначено постійним Головою правління без проведення відкритого конкурсу.

- ДП «Укренерго» відкрило конкурс кандидатур на посаду Голови правління в січні 2020 року. Однак процес було призупинено рішенням Кабінету Міністрів (від 12 лютого 2020 року, протокол № 9). У рішенні передбачалося призупинення конкурсу кандидатур на посаду Голови правління до заповнення посад у раді директорів. У рішенні докладно описувалося термінове призначення виконуючого обов'язки Голови правління відповідно до процедур, передбачених Постановою КМУ № 777. Хоча процес передбачалося завершити в березні, конкурс завершився в серпні 2020 року, й наглядова рада призначила виконуючого обов'язки Голови правління на тимчасову посаду.
- Подальші проблеми з призначенням Голови правління виникали в компаніях під управлінням Фонду державного майна України (наприклад, на Одеському портовому заводі). Окрім цього, поточні судові позови, порушені проти призначення та зміщення з посади голів правління, за неперевіреними даними слугували одним із чинників затримок приватизації.

Загалом станом на цей час було дуже мало випадків ефективного вибору та призначення Голови правління наглядовою радою ДП, при цьому ради часто повторно підтверджували повноваження осіб, що обіймали посаду голів правління.

Примітка: окрім описаних нижче джерел інформація в рамках проекту збиралася за допомогою співбесід із представниками ДП і органів влади України.

Джерело: (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2020^[163]) (інформаційне агентство «УНІАН», 2020^[164])

Глава 7. Державні банки

Державні банки є основними учасниками в фінансовому секторі України. Вони розпоряджаються приблизно 54% активів у банківській системі. Хоча на початку 2000-х років роль держави була не настільки домінуючою на ринку, залучення держави значно зросло після заворушень 2014-2015 років. На тлі високих рівнів інфляції та економічного спаду, нерозважливе кредитування було одним із чинників зростання обсягу безнадійних кредитів (див. розділ 1). У відповідь у банківському секторі почалася значна реструктуризація та реформи, а також збільшення ролі держави в цьому секторі після націоналізації «ПриватБанку».¹⁰⁰ Враховуючи значення державного сектору, в цьому розділі наводиться огляд державних банків, включно з їхніми фінансовими показниками та поточними реформами, а також їхньої практики корпоративного управління, яка відрізняється від принципів і практики в інших ДП.

7.1. Опис державних банків

У 2020 році в Україні працювало 75 банків, включно з п'ятьма державними банками:¹⁰¹

- Акціонерне товариство «Державний експортно-імпортний банк України» (Укрексімбанк)
- Акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» (Ощадбанк)
- Акціонерне товариство комерційний банк «ПриватБанк» (ПриватБанк)
- Акціонерне товариство акціонерний банк «Укргазбанк» (Укргазбанк)
- Розрахунковий центр (*Розрахунковий центр*)¹⁰²

Ці банки регулюються Національним банком України (далі – «НБУ») – центральним органом державного управління та незалежним регулятором банківського сектору. НБУ не здійснює функцій власника по відношенню до державних банків, за винятком Розрахункового центру, який відповідає лише за грошові розрахунки й транзакції із цінними паперами, а також із іншими фінансовими інструментами фондової біржі та позабіржових операцій.¹⁰³

¹⁰⁰ За словами Глави Нацбанку України Валерії Гонтаревої, націоналізація ПриватБанку була «єдиним можливим способом захисту депозитів, розміщених у цьому банку, та врятування фінансової системи» (BBC, 2016^[30]).

¹⁰¹ https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2020-08_eng.pdf?v=4

¹⁰² <https://bank.gov.ua/en/statistic/supervision-statist/data-supervision#1>

¹⁰³ Ці функції виконуються, якщо розрахунки ґрунтуються на принципі «доставка проти оплати». Національному банку України належить 83,5% акцій, решта бенефіціарів включають КМУ (6,41%) і Міністерство фінансів (3,2%), при цьому решта акцій належить акціонеру – фізичній особі

Решта державних банків виконують стандартні банківські функції. «Ощадбанк» і «Укрексімбанк» перебувають у власності держави найдовше – з радянських часів. «Ощадбанк» було створено як банк заощаджень в Україні. Протягом останніх років він здійснював заходи задля покращення своїх послуг, наприклад, пропонував онлайн банківські послуги та термінали самообслуговування, які раніше були недоступними (Бойцун та інші, 2017^[165]). «Укрексімбанк» було створено як банк розвитку. Його цілями були підтримка експортно-імпорتنих операцій, стимулювання торгівлі та виконання функцій фінансового агента держави. Однак «Укргазбанк» і «ПриватБанк» були націоналізовані, перший із двох після глобальної фінансової кризи 2007-2008 років, а другий – 2016 року після виявлення недостачі коштів у розмірі 5,6 мільярди дол. США у бухгалтерському балансі та великої частки безнадійних кредитів у результаті надання кредитів пов'язаним особам.¹⁰⁴

Хоча ці банки перебувають у державній власності, варто звернути увагу на різницю організаційно-правових форм, що впливає на їхню структуру корпоративного управління. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» (стаття 7) державний банк – це банк, зареєстрований як акціонерне товариство, в якому 100% статутного капіталу належить державі. Наразі цій вимозі відповідають лише «Укрексімбанк», «Ощадбанк» і «ПриватБанк». За управління їхніми корпоративними правами відповідає КМУ. «Укргазбанк», хоча й перебуває під контролем держави, виходить поза межі обсягу застосування вимоги, оскільки державі належить 94,94% його статутного фонду, тому корпоративне управління в ньому регулюється іншими правилами, ніж стаття 7. Функції власника ДП «Укргазбанк» виконує Міністерство фінансів.

Станом на середину 2020 року активи та зобов'язання цих державних банків становили 54% і 56% відповідно від загальної суми активів і зобов'язань банківського сектору. Разом вони мали 4900 філій і 57 900 працівників, при цьому ці цифри поступово зменшувалися (Міністерство фінансів, 2020^[166]). Їхні портфелі мали 63% безнадійних кредитів, загальна сума яких складала 391 мільярд грн.¹⁰⁵ Для порівняння частка безнадійних кредитів у портфелях приватних банків становила лише 30% (Міністерство фінансів, 2020^[167]). Можна вважати, що всі державні банки конкурують із приватними банками, оскільки вони провадять господарську діяльність на одних і тих самих ринках й пропонують подібні продукти (Бойцун та інші, 2017^[165]). Основні фінансові коефіцієнти державних банків представлено в таблиці.

<https://settlement.com.ua/pro-bank/>

https://settlement.com.ua/doc/sc.content/doc/about_company/publik_information/01012020_dodato%20%20pro%20osotatoch%20kluch%20uch.pdf

¹⁰⁴ «ПриватБанк» і його колишні власники провадили постійні арбітражні процеси у вітчизняних і закордонних судах, при чому перші намагалися стягнути збитки. У лютому 2021 року Верховний суд Великобританії наказав колишнім власникам (Ігору Коломойському та Геннадію Боголюбову) сплатити судові витрати «ПриватБанку» в розмірі 1 мільйон фунтів стерлінгів. Станом на час написання цього огляду «ПриватБанк» є учасником судових процесів в Україні, США, Швейцарії, на Кіпрі та в Ізраїлі (Коссов, 2021^[337]).

¹⁰⁵ За даними Міністерства фінансів у 2020 році частка безнадійних кредитів у портфелі державних банків зменшилася до 57,4% (Міністерство фінансів, 2021^[342]).

Таблиця 7.1. Вибрані фінансові коефіцієнти державних банків (2019 р.)

	Разом активи (мільйонів грн.)	Акціонерний капітал, разом (мільйонів грн.)	Прибуток/(збиток) після оподаткування (мільйонів грн.)	Рентабельність активів	Рентабельність капіталу	Адекватність регуляторного капіталу (N2)	Частка безнадійних кредитів
ПриватБанк	552 058	54 529	32 609	6%	60%	14%	80%
Ощадбанк	314 675	19 195	255	0%	1%	13%	57%
Укресімбанк	202 212	8 905	64	0%	1%	20%	58%
Укргазбанк	127 453	8 254	1 289	1%	16%	15%	21%

Джерело: Міністерство фінансів (<https://mof.gov.ua/en/banki-derzhavnogo-sektoru>).

7.2. Фінансові результати державних банків

Згідно з документом НБУ «Огляд банківського сектору» прибутковість українських банків досягла верхньої відмітки всіх часів 2019 року, а їхня рентабельність капіталу досягла 34%. Понад половину прибутку створив ПриватБанк, хоча рентабельність капіталу в інших державних банках залишалася нижчою. У 2019 році відсоткові ставки за деномінованими в іноземній валюті корпоративними кредитами зменшилися до історично найнижчої відмітки. Однак через недостатню кількість кредитоспроможних позичальників це не мало суттєвого впливу на суму наданих банками кредитів (НБУ, 2020_[168]). Однак пов'язані з Covid-19 обмеження сприяли скороченню як корпоративних кредитів, так і портфелів роздрібних кредитів протягом другого кварталу 2020 року, при цьому скорочення суми роздрібних кредитів мало місце вперше з початку 2017 року (НБУ, 2020_[169]).

Окрім цього, у «Звіті про фінансову стабільність» (Н1 2020) Національного Банку формулюється висновок, що поточна криза може призвести до недотримання дев'ятьма банками, на частку яких разом припадає 30% загальної суми активів банківського сектору, основних коефіцієнтів або коефіцієнтів адекватності капіталу (НБУ, 2020_[170]). Наприкінці вересня 2020 року КМУ вирішив провести повторну капіталізацію Укресімбанку на суму 6,8 мільярди грн. способом випуску 15-річних внутрішніх державних облігацій як частини акціонерного капіталу банку з доходністю до 9,3% (Міністерство фінансів, 2020_[171]). Державні банки також збільшили обсяг випуску внутрішніх цінних паперів державного боргу в своїх портфелях протягом пандемії, надавали кредити комунальним утворенням і фінансували інфраструктурні проекти. У першому кварталі 2021 р. банки відобразили в звітності значні збитки. Прибутки ПриватБанку зменшилися в чотири рази, а Ощадбанку – в десять разів порівняно з тим самим періодом 2020 року (Бойцун та інші, 2021_[87]).

Коли НБУ дозволив проведення рефінансування, державні банки мали змогу збільшити обсяг транзакцій. У травні 2020 року на частку державних банків припадало 84% загального обсягу облігацій, які перебували на балансі українських банків. У березні-травні 2020 року на 60 мільярдів грн. також збільшився обсяг інвестицій у державний борг, хоча в цьому приватні банки проявляли відносно меншу активність. За оцінками НБУ частка державних облігацій може збільшитися до 50% від загальної суми активів державних банків, що може мати негативні наслідки. Зокрема, банки можуть перетворитися на

напів-фонди, тобто засоби фінансування державних програм, а це може негативно вплинути на їхню основну функцію – забезпечувати кредитування, а також змусити коригувати свою бізнес-модель способом зменшення частки звичайних видів банківської діяльності в своєму операційному доході. Окрім цього, очікується збільшення частки фінансування їхніх зобов'язань Національним банком України (НБУ, 2020_[170]).

Задля покращення фінансових показників державних банків в Україні продовжуються реформи. Зокрема, Міністерство фінансів у співпраці з урядом і міжнародними фінансовими установами (включно з МВФ, Світовим банком, МФК та ЄБРР) розробило Принципи стратегічного реформування банків державного сектору, переглянуті у вересні 2020 року. Деякі з ключових елементів включають покращення корпоративного управління в державних банках та впровадження операційних моделей задля сприяння ефективності їхньої діяльності відповідно до принципів, розроблених ОЕСР і Базельським комітетом з банківського нагляду. Вони включають призначення принаймні двох третин незалежних директорів до наглядових рад, створення комітетів і впровадження ринкових механізмів винагороди. Подальші аспекти стосуються покращення операційних моделей задля максимального збільшення доходів і задоволення потреб споживчих фінансових послуг (Міністерство фінансів, 2020_[172]). Разом зі сприянням ефективності, конкурентоспроможності та прибутковості державних банків передбачається, що реформи розширять можливості їхньої приватизації. Зокрема, до 2025 року КМУ передбачено зменшення частки держави в банківському секторі з 60% до рівня нижче 25%, що передбачатиме часткову або повну приватизацію державних банків. Коли відбудеться відновлення економіки після пандемії Covid-19, передбачається, що державні банки в співпраці з Міністерством фінансів розроблять дорожню карту виходу держави зі свого капіталу (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2020_[173]) (інформаційне агентство «Уніан», 2020_[174]).

У рамках цих реформ КМУ прийняв ключові пріоритети (також відомі як основні види господарської діяльності) для Укрексімбанку, Ощадбанку та ПриватБанку на період 2020-2024 рр., хоча вони є різними для кожного банку. Наприклад, Укрексімбанк має зосередитися та створенні та розробці інструментів, адаптованих до експорту та видів господарської діяльності, орієнтованих на експорт (Міністерство фінансів, 2020_[175]). Подібним чином, Ощадбанк має продовжувати зміцнювати свою позицію як провідний універсальний банк України, зокрема в сфері роздрібного кредитування на надання послуг малим і середнім підприємствам. Однак він має зменшити обсяги кредитування ДП (Міністерство фінансів, 2020_[176]). Окрім цього, основні цілі ПриватБанку зосереджуються на наданні фінансових послуг задля підтримки та зміцнення його позиції на ринку як провідного роздрібного банку в Україні (Міністерство фінансів, 2020_[177]). Хоча огляд основних видів господарської діяльності державних банків було оприлюднено, їхній повний зміст є недоступним. Принципи також враховують поточні проблеми, такі як пандемія Covid-19, та не виключають участі держави в діяльності державних банків (наприклад, способом забезпечення екстреного кредитування та придбання короткострокових державних облігацій).

Окрім цього, в Принципах зазначається, що частка безнадійних кредитів має становити менше 20% загальної суми активів. У червні 2020 року засіданням Ради з фінансової стабільності затверджено плани заходів державних банків,

покликаних скоротити кількість безнадійних кредитів у своїх портфелях. Після прийняття планів заходів і Принципів банки почали працювати над розробкою стратегій щодо проблемних активів і досягнення відповідних цілей. Вони почали використовувати належні інструменти, включно з реструктуризацією та списанням, а також продовжували працювати над поверненням сум коштів за списаними активами.

Банки також працюють на над зменшення частки держави в банківській системі. Зокрема, в січні 2021 року Укргазбанк і МФК підписали конвертований кредит до приватизації, який надасть МФК можливість конвертувати кредит у банківський акціонерний капітал у розмірі 20% й, таким чином, сприяти зменшенню частки держави в активах банківського сектору (видання «Економічна правда», 2021^[178]). На додаток до цього в квітні 2021 року КМУ підтримав законопроект про приєднання Ощадбанку до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що є першим кроком у напрямку входу ЄБРР до капіталу цього банку. Також обговорювалася можливість приватизації ПриватБанку (Бойцун та інші, 2021^[87]) (Бойцун та інші, 2021^[72]).

7.3. Корпоративне управління в державних банках

Структура корпоративного управління державних банків передбачена Законом України «Про банки і банківську діяльність». Як раніше зазначалося, положення статті 7 цього Закону застосовуються лише до банків, які перебувають у повній власності держави. Однак до банків, які не перебувають у повній власності держави (зокрема, Укргазбанку), застосовуються інші закони (наприклад, Закон України «Про управління об'єктами державної власності»). КМУ виконує функцію власника відносно 100% державних банків (через Міністерство фінансів) і називається в цьому законодавчому акті вищим органом управління, хоча банки також мають наглядові ради та правління.¹⁰⁶ Ексклюзивні сфери компетенції КМУ як вищого органу управління, включають наведені далі.

- Затвердження статутів державних банків (які мають відповідати вимогам українського законодавства та постанов НБУ) та внесення до них змін, які також підлягають затвердженню НБУ.
- Визначення основних (стратегічних) напрямків діяльності державного банку та затвердження звітів про їхню імплементацію.
- Затвердження стратегії розвитку та річних звітів державних банків.
- Призначення та припинення повноважень наглядової ради, затвердження правил і договорів (цивільно-правових договорів) із членами наглядової ради, визначення розміру їхньої винагороди (разом із затвердженням правил щодо винагороди та звітів про виплату винагороди, як визначено вимогами НБУ)¹⁰⁷

¹⁰⁶ Функції в статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» називають «вищий орган управління», а Закон визначає КМУ таким органом. Проекти рішень КМУ в якості вищого органу управління державних банків готуються «центральною владою виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику» (тобто Міністерством фінансів) і не підлягають погодженню інших зацікавлених державних органів.

¹⁰⁷ НБУ ще не прийняв такі вимоги

- Збільшення або зменшення статутного фонду державного банку, затвердження суми річних дивідендів і випуск акцій (разом із поділом, консолідацією й анулюванням викуплених акцій).
- Затвердження наступних заходів на основі звіту наглядової ради (включно з імплементацією стратегії розвитку державного банку)
- Реорганізація та ліквідація державного банку, зміна типу акціонерного товариства, за яким утворено державний банк.
- Визначення критеріїв відбору незалежного аудитора.
- Затвердження значних транзакцій, а також будь-яких транзакцій, які можуть передбачати конфлікти інтересів (за поданням наглядової ради).
- Розпуск державного банку (включно зі створенням комісії з розпуску або ліквідації) та затвердження ліквідації його бухгалтерського балансу.

НБУ не може приймати рішення з питань стосовно державних банків, які не перебувають у межах його виключної компетенції. Також він не може брати участь у повсякденному управлінні цими банками.

Наглядова рада є колегіальним органом управління, яка керує державним банком в межах своїх повноважень і засобів контролю, регулює діяльність правління з імплементації стратегії розвитку державного банку. У державних банках має бути дев'ять членів наглядової ради, включно з шістьма незалежними членами та трьома представниками держави (порядок їхнього призначення докладно описано в наступних розділах). Відповідно до статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» наглядова рада державного банку має діяти в інтересах банку й захищати права вкладників, кредиторів і держави як акціонера. Більш того, рада розробляє стратегію розвитку, яка підлягає затвердженню КМУ разом із основними напрямками стратегічного розвитку банку. Ця стратегія має передбачати прогнозовані ключові показники ефективності державного банку, покликані демонструвати підвищення ринкової вартості банку в довгостроковій перспективі.

Сфери компетенції наглядової ради визначено статтею 39 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Вони застосовуються до всіх банків, включно з державними. Хоча цей перелік є широким, деякі з функцій включають призначення та звільнення Голови правління та голови відділу внутрішнього аудиту, затвердження внутрішніх правил і розробку стратегії управління ризиками. Однак стаття 7 містить додаткові положення, що застосовуються до членів наглядової ради в державних банках, зокрема ті, що наведено далі.

- Надання згоди на проведення значних транзакцій або подання цих питань на розгляд вищого органу (КМУ).
- Надання згоди на проведення транзакцій із конфліктами інтересів у випадках, передбачених Законом АТ.
- Затвердження правил про правління державного банку, а також принципів (кодексу) корпоративного управління в банку.
- Перегляд звітів правління, а також висновків внутрішнього аудиту та незалежного аудиту, а також затвердження відповідних заходів за результатами цих переглядів.
- Ухвалення рішення про створення комітетів наглядової ради та затвердження їхніх правил.

Наглядова рада державного банку також має створити ревізійну комісію, комітет із управління ризиками та комітет із призначень і винагороди. Більшість членів комітетів із управління ризиками, призначень і винагороди мають бути незалежними. Головою цих комітетів має бути незалежний член комітету. Ревізійна комісія має складатися лише з незалежних членів. Інші функції наглядової ради може бути докладніше описано в статуті.

Засідання наглядової ради державного банку має кворум, якщо присутні шість членів ради. Рішення ради ухвалюються простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів, за винятком випадків, якщо статутом державного банку для ухвалення конкретного рішення передбачено більшу кількість голосів. Для ухвалення деяких рішень КМУ може вимагати більше шести голосів, які разом із голосами незалежних членів вимагатимуть присутності принаймні одного представника держави.

7.4. Вибір членів наглядової ради в державних банках

Порядок вибору членів наглядової ради в державних банках із 100-відсотковою власністю держави описаний в статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Призначення незалежних членів ради здійснюється за допомогою процедури конкурсного відбору, при цьому Президент, КМУ й комітет Верховної ради з питань банківської діяльності можуть призначити по одному представнику держави. Голова обирається наглядовою радою з числа незалежних членів. Члени ради призначаються на три роки й не можуть обіймати посаду впродовж двох термінів поспіль.

Члени наглядової ради будь-якого банку, включно з державними, мають відповідати конкретним вимогам щодо їхньої освіти та професійної кваліфікації. Ці вимоги включають вищу освіту, бездоганну ділову репутацію, відсутність судимостей і відсутність у минулому адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. На додаток до цього принаймні половина членів наглядової ради повинні мати знання та досвід у банківському або фінансовому секторах, а також – жоден член ради не повинен мати конфліктів інтересів.

Фізична особа не може бути незалежним членом наглядової ради державного банку за наведених далі умов.

- a) Ця особа протягом попередніх п'яти років¹⁰⁸ була посадовою особою цього державного банку (за винятком незалежного члена наглядової ради) та/або його філії, представництва та/або автономного відділення чи юридичної особи, в якій цей державний банк має кваліфікаційну частку участі.
- b) Ця особа протягом попередніх трьох років була працівником цього державного банку та/або його філії, представництва та/або іншого окремого підрозділу чи юридичної особи, в якій цей державний банк має кваліфікаційну частку участі.

¹⁰⁸ Відповідно до статті 42 Закону України «Про банки і банківську діяльність» вищими посадовими особами банку є: голова наглядової ради, його заступники або члени ради; голова правління, його заступники або члени; головний бухгалтер і його заступники.

- с) Ця особа є пов'язаною стороною державного банку або протягом останніх трьох років отримувала значний дохід від цього державного банку чи від юридичних осіб, у яких цей державний банк має кваліфікаційну частку участі.¹⁰⁹
- д) Ця особа є кваліфікованим власником, вищою посадовою особою, посадовою особою та/або членом наглядової ради чи іншого органу управління, або працівником іншого банку, зареєстрованого в Україні.
- е) Ця особа є особою, вповноваженою виконувати державні функції.
- ф) Ця особа є або була протягом попередніх двох років посадовою особою, яка обіймала посаду, пов'язану з відповідальністю або особливою відповідальністю.
- г) Ця особа є або була протягом будь-якого періоду за останні три роки, що передували її призначенню до складу наглядової ради державного банку, зовнішнім аудитором чи була задіяною при проведенні зовнішнього аудиту державного банку.
- h) Ця особа є членом виконавчого органу юридичної особи, членом наглядової ради якої є будь-яка вища посадова особа цього державного банку.
- і) Ця особа є близьким родичем зазначених вище осіб.

Усі наведені вище вимоги для незалежних членів ради також застосовуються до представників держави в наглядовій раді державного банку за двома винятками. По-перше, хоча перша а) вимога в списку є однією й тією самою для представників держави та для незалежних членів ради, вона також дозволяє *будь-яке* попереднє членство в наглядовій раді цього державного банку (при цьому у випадку незалежних членів вона дозволяє лише незалежне членство в раді цього державного банку). По-друге, шоста вимога ф) не застосовується до представників держави. Більш того, варто зазначити, що НБУ встановлює додаткові вимоги для незалежних членів наглядових рад банків, включно з державними (наприклад, постановою № 149 від 22 грудня 2018 року).

Незалежні члени наглядової ради призначаються КМУ на основі пропозиції комісії з конкурсного відбору (як описано в Рис. 7.1. і Додатку Е). Кандидати на посаду незалежних членів ради відбираються цією комісією на конкурсній основі відповідно до порядку, визначеного КМУ.¹¹⁰ Комісія з відбору включає одного представника Президента, трьох представників КМУ й одного представника комітету Верховної Ради з питань банківської справи (наразі це Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики).¹¹¹ Окрім цього, в процедурі можуть брати участь представники міжнародних фінансових організацій.

Комісія з відбору (поле 7.1) відповідає за перевірку кандидатів на предмет їхньої відповідності застосовним вимогам. Як орган регулювання, НБУ встановлює подальші вимоги до кваліфікації для членів правління та наглядової ради всіх банків. Це означає, що кандидати, висунені комісією з відбору, та затверджені КМУ як вищим органом, все ще підлягають затвердженню НБУ як органом

¹⁰⁹ «Значний дохід» означає дохід, який перевищує 5% загального річного доходу такої особи за рік, про який йдеться.

¹¹⁰ Постанова КМУ № 267 від 27 березня 2019 року.

¹¹¹ Вимоги до членів комісії з конкурсного відбору викладено в Постанові КМУ №8 від 10 січня 2019 року.

регулювання. На практиці це призвело до відхилення кількох кандидатур членів наглядової ради в Ощадбанку та Укрексімбанку.

У конкурсі можуть брати участь лише кандидати, які пройшли процедуру конкурсного відбору компанією з підбору вищих менеджерів КМУ.¹¹² Компанії, що відповідають критеріям, повинні мати принаймні 10 років досвіду надання послуг пошуку вищих менеджерів банків. Компанія з підбору вищих менеджерів подає список кандидатів комісії з відбору для вибору кандидатів, а також готує пропозицію. Компанія з підбору вищих менеджерів залучається за плату, яка виділяється за рахунок коштів банку та/або інших дозволених джерел.¹¹³ Для порівняння, представники держави в наглядових радах формально призначаються КМУ без будь-якої конкретної процедури відбору, окрім процедури призначення відповідних кандидатів Президентом, КМУ та комітетом Верховної Ради з питань банківської діяльності.

Поле 7.1. Комісія з конкурсного відбору для призначення незалежних членів ради в державних банках

КМУ відповідає за утворення комісії з відбору, яка відповідатиме за висунення кандидатур членів наглядової ради в державних банках. Вимоги до членів комісії з конкурсного відбору викладено в Постанові КМУ № 8 від 10 січня 2019 року.

Комісія з відбору складається з п'яти членів, трьох із них вибирає КМУ, одного – Президент, а одного Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики.

При задоволенні певних вимог щодо освіти, цивільних і професійних характеристик (включно з вимогою мінімум трьох років роботи в фінансовому секторі) наведені далі фізичні особи не можуть бути членами комісії з конкурсного відбору.

- Вища посадова особа державного банку, дочірнього підприємства або філії протягом п'яти років до моменту призначення або працівник протягом трьох років до моменту призначення.
- Кваліфікаційний власник приватного банку, зареєстрованого в Україні, або вища посадова особа, посадова особа та/або член наглядової ради чи іншого органу управління такого банку.
- Працівник приватного банку, зареєстрованого в Україні або особа, яка може впливати на рішення щодо основного напрямку та/або має суттєвий вплив на керівництво та діяльність такого банку.
- Зовнішній аудитор (включно з учасником проведення зовнішнього аудиту) державного банку, його філій або дочірніх підприємств або особа, яка була таким аудитором у будь-який час протягом останніх трьох років до призначення.
- Учасник надання консультаційних послуг державному банку на цей час або в будь-який момент протягом трирічного періоду, який передує призначенню.
- Особа зі значними діловими або цивільними зв'язками (понад 5% доходу такої особи за попередній звітний рік), яка працює в державному банку або іншому суб'єкті

¹¹² Постанова КМУ № 159 від 13 лютого 2019 року.

¹¹³ На практиці «інші кошти, не заборонені законодавством» означають кошти міжнародних організацій. Це означає, що можлива відмова державного банку фінансувати послуги з пошуку вищих менеджерів не має перешкоджати конкурсному відбору членів наглядової ради.

господарювання, в якому банк володіє значною часткою, або бенефіціарний власник, або посадова особа, яка мала такі зв'язки.

- Член виконавчого органу або наглядової ради будь-якого державного банку.
- Особа, яка не має бездоганної ділової репутації, як визначено для вищих посадових осіб банків відповідно до правил НБУ.

Більш того, член комітету з конкурсного відбору або його афілійована особа не можуть брати участь у конкурсному відборі члена наглядової ради або залученні компанії з підбору вищих менеджерів. Члена комісії не може бути призначено до наглядової ради державного банку протягом трьох років після закінчення терміну дії його повноважень. Окрім цього, член комісії має уникати конфлікту інтересів під час процесу прийняття рішень.

Джерела: (КМУ, 2019₍₁₇₉₎) (КМУ, 2019₍₁₈₀₎).

КМУ має починати конкурсний відбір незалежних членів наглядової ради не пізніше, ніж за чотири місяці до закінчення терміну перебування на посаді попередніх членів. Якщо після закінчення терміну обіймання посади КМУ не ухвалив рішення про призначення нових членів, наглядова рада продовжує виконувати свої функції до призначення нових членів. У разі повторного призначення особи на посаду незалежного члена наглядової ради така особа не зобов'язана брати участь у процедурі конкурсного відбору. Члени ради укладають договори (цивільно-правові договори), якими передбачаються їхні права, обов'язки та умови роботи, включно із сумою винагороди, встановленою КМУ за пропозицією комісії з відбору кандидатів.

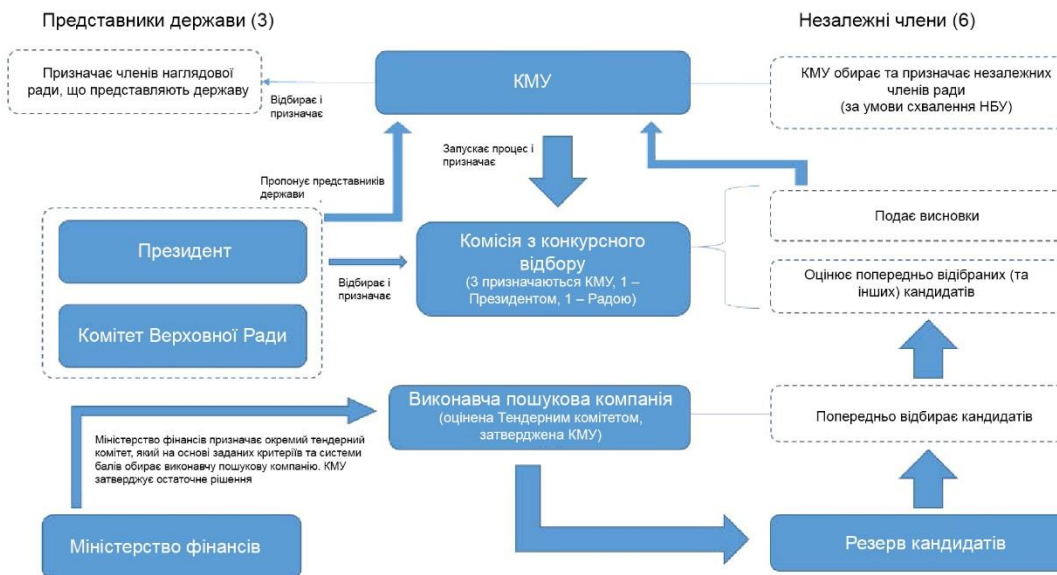
КМУ як вищий орган управління може припинити повноваження членів наглядової ради виключно на наведених далі підставах, зокрема:

- не здійснення імплементації стратегії та/або бізнес-плану державного банку (підтверджених річною оцінкою, порядок проведення якої встановлюється вищим органом);
- неодноразове не затвердження КМУ стратегії державного банку (це робиться виключно по відношенню до всіх членів наглядової ради);
- неспроможність члена наглядової ради дотримуватися критеріїв відповідності для незалежних членів або представників держави, як визначено статтею 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність»;
- на вимогу мінімум п'яти членів наглядової ради або НБУ у випадку, якщо член ради не виконує свої обов'язки належним чином чи не відповідає вимогам щодо професійної відповідності та ділової репутації.

КМУ не може припинити повноваження членів наглядової ради на інших підставах, окрім наведених у списку вище. Це призначено для захисту незалежності ради. Ці вимоги є набагато жорсткішими в державних банках порівняно з іншими ДП, у яких повноваження члена наглядової ради можуть бути припинені без причини. Член наглядової ради також може подати у відставку добровільно, може бути звільнений за рішенням суду, яке забороняє йому виконувати свої обов'язки. Повноваження також можуть припинитися у випадку смерті або проголошення особи неієздатною, або якщо Фондом гарантування вкладів фізичних осіб встановлено проміжну адміністрацію чи прийнято рішення щодо ліквідації державного банку. Окрім цього, державні представники можуть бути відкликані суб'єктами, які запропонували їхні кандидатури.

КМУ також може припинити повноваження члена наглядової ради в будь-який час на період до шести місяців за наведених далі обставин: (i) якщо цього вимагають мінімум п'ять членів наглядової ради у випадку, якщо цей член наглядової ради не виконує свої обов'язки належним чином або при виникненні обґрунтованої підозри, що цей член не відповідає критеріям прийнятності для незалежних членів або представників держави; (ii) якщо цьому члену наглядової ради повідомлено про підозру у вчиненні кримінального злочину; та (iii) якщо цього вимагають сторони, які запропонували кандидатуру цього члена.

Рис. 7.1. Призначення членів наглядової ради в державних банках



Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Законі України «Про банки і банківську діяльність» (Верховна Рада, 2000^[124]).

Хоча основні елементи запроваджені, в співпраці з МВФ і Світовим банком було запропоновано законопроект щодо поліпшення практики корпоративного управління в державних банках.¹¹⁴ Відповідно до його положень цей законопроект призначено для забезпечення того, щоб наглядова рада починала термін її повноважень лише після затвердження НБУ. На додаток до цього він передбачає «колективну стабільність» наглядової ради, а також дозволить НБУ запитувати зміну складу, якщо критерії не задовольняються. Передбачається, що ці зміни законодавства також забезпечуватимуть, щоб наглядові ради мали колективні знання для розробки стратегії банків і захисту не лише прав держави як акціонера, а також прав кредиторів і вкладників державних банків (КМУ, 2020).

Окрім членів наглядової ради державні банки мають правління (виконавчий орган), який відповідає за операційне керування банком. Голова та члени правління призначаються та звільняються наглядовою радою (за погодженням НБУ) за пропозиціями комітету з призначень і винагороди. Кандидати

¹¹⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70415

відбираються за допомогою конкурсної процедури, передбаченої наглядовою радою. У статуті банку викладаються повноваження правління, включно з процедурами скликання та проведення зборів і, зокрема виконанням рішень.

Вимоги, пов'язані з внутрішнім аудитом, що застосовуються до державних банків, є такими самими, що й вимоги, які застосовуються до інших банків. Зокрема, державний банк має створити постійний департамент аудиту в рамках системи внутрішнього контролю, який підпорядковується наглядовій раді та діє на основі правил, затверджених наглядовою радою. НБУ встановив вимогу щодо професійної кваліфікації персоналу служби внутрішнього аудиту й затверджує призначення на посаду головного внутрішнього аудитора. Звільнення головного внутрішнього аудитора не за власною ініціативи підлягає затвердженню НБУ. Державні банки також повинні подавати НБУ звіт про діяльність департаменту внутрішнього й зовнішнього аудиту. Окрім цього, фінансова звітність державного банку підлягає обов'язковому зовнішньому аудиту, при цьому банки не зобов'язані складати річні фінансові плани подібно до інших ДП. Більш того, між КМУ і державним банком може бути укладено рамкову угоду про співпрацю, яку обов'язково має бути оприлюднено. Ця угода регламентує співпрацю між банком і урядом, а також органом, відповідальним за формулювання державної фінансової політики (Міністерством фінансів).

Як зазначалося раніше, посади членів наглядових рад і правлінь українських банків, включно з державними, підлягають затвердженню НБУ. Окрім цього, НБУ може вимагати заміну будь-якого з керівників банку, якщо вони не відповідають вимогам, не виконують свої обов'язки або порушують будь-які закони (КМУ, 2020^[42]). У 2019 році він скористався цими повноваженнями, щоб відхилити більшість (5 із 9) новообраних членів наглядової ради державного банку «Ощадбанк», пославшись на конфлікт інтересів як на основну причину. За даними НБУ, в основному, дискваліфікація була наслідком рішення наглядової ради Ощадбанку продовжити термін дії повноважного на той момент Голови правління без відкриття нового конкурсу (ОЕСР, 2020^[69]).

Глава 8. Комунальні підприємства

Разом із ДП у власності центральних органів Україна має великий портфель комунальних підприємств (КП), які перебувають під наглядом місцевих рад. Протягом років кількість КП продовжувала зростати. У основному, вони є активними в секторах охорони здоров'я, адміністрації, комунальних послуг і транспорту. Вони залишаються основними одержувачами державної допомоги, хоча їхні фінансові показники залишаються низькими. Порівняно з ДП у центральній власності практика корпоративного управління в КП залишається неформальною та менш прозорою. Хоча вони не підпадають під сферу нагляду центрального уряду, діяльність, регуляторне обрамлення та система корпоративного управління КП мають враховуватися в контексті сприяння реформам у секторі державних підприємств економіки в Україні.

8.1. Огляд комунальних підприємств

За даними державної служби статистики в Україні є 14 182 «комунальних» унітарних підприємства (це підприємства, які належать комунальним установам, КП). Останніми роками кількість комунальних підприємств зростала, з 2016 р. вона збільшилася на 24%. Однак це представляє собою консервативну оцінку, оскільки компанії, що належать комунальним установам, можуть також існувати в інших організаційно-правових формах, наприклад, ТОВ або АТ), хоча ні формальні, ні неформальні оцінки недоступні. Загалом КП є значно більше, ніж ДП в Україні, хоча, як правило, вони за розмірами менше. Продуктивність роботи КП часто є низькою, й вони отримують державну допомогу. Часто в їхній діяльності виникають конфлікти інтересів.

Рентабельність капіталу КП є значно нижчою, ніж у приватних компаній і ДП. У них також нижчі рентабельність активів, норми прибутку, оборот активів, коефіцієнти прибутковості. Це свідчить про те, що ці підприємства не зосереджені на прибутку або керують доходами таким чином, що досягаються результати рівня беззбитковості (у теорії це дозволяє вилучати прибуток і мінімізувати податки). У той самий час КП мають значно нижчі рівні заборгованості, ніж приватні підприємства або ДП (див. Таблиця 2.2. у розділі 2.4). Протягом останніх трьох років значних змін фінансових показників КП не відбувалося, за винятком збільшення коефіцієнта поточної ліквідності (Таблиця 8.1.).

Таблиця 8.1. Основні фінансові коефіцієнти (середні) КП (2019 р.)

	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
2017	0%	0%	0%	1,34	1,00	0,07	0,90
2018	0%	0%	0%	1,47	1,00	0,06	0,86
2019	0%	0%	0%	1,81	1,02	0,05	0,93

Примітка: ДП визначено на основі реєстру, наданого КМУ. Комунальні підприємства визначалися на основі організаційно-правової форми: вибиралися компанії, зареєстровані як «комунальне підприємство», хоча деякі комунальні підприємства можуть бути зареєстровані як АТ або ТОВ. Коефіцієнти розраховувалися на основі первинних даних за кожним спостереженням, а потім використовувалося їхнє середнє значення, оскільки воно не є чутливим до впливу викиду в даних.

Джерело: підготовлені автором розрахунки ґрунтуються на даних YouControl за 2019 рік.

КП здійснюють господарську діяльність у двадцяти різних галузях, а їхня кількість відрізняється в різних областях. За простою кількістю більшість із них працюють у сфері охорони здоров'я та послуг адміністративної підтримки. За вартістю активів діяльність КП переважно зосереджена в секторі транспорту, після якого йдуть охорона здоров'я та комунальні послуги (включно з постачанням електроенергії та газу). Хоча КП є критичними для таких послуг, як керування відходами та водопостачання, їхня частка за кількістю та вартістю активів є нижчою (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).

Одним із великих КП є Київське метро. Підприємство зареєстроване 2018 року як «комунальне підприємство». Воно керує 52 підземними станціями та перевезло 496 мільйонів пасажирів (приблизно 1,36 мільйони пасажирів на день) (Київське метро, n.d._[182]). Окрім цього, КП «Київпаstrанс» є комунальним підприємством, яке забезпечує місцевий транспорт автобусами, тролейбусами, трамваями та електричкою для понад 1,5 мільйонів пасажирів на день (Київпаstrанс, n.d._[183]). Більш того, за твердженням КП «Київводоканал» підприємство є одним із найбільших комунальних підприємств із водопостачання в Європі (Київводоканал, n.d._[184]). Підприємство зареєстроване як приватне акціонерне товариство, 25% акцій якого належить територіальній громаді Києва, а 67% належить компанії «Київенергохолдинг», яка, в свою чергу, на 60% належить територіальній громаді Києва) (Київводоканал, 2020_[185]).

Окрім комунальних послуг КП провадять господарську діяльність у різних секторах, включно з будівництвом, безпекою та інформаційними технологіями (Прохоров і Яблоновський, 2019_[186]). Компанія «Київміськбуд Холдинг», зареєстрована як приватне акціонерне товариство, є великою будівельною компанією, 80% акцій якої належить територіальній громаді Києва. Ця компанія має невелику прибутковість і має велику заборгованість (Таблиця 8.2.) (Київміськбуд, 2020_[187]). У 2019-2020 роках вона прийняла на баланс понад двадцять незавершених житлових будинків від приватної компанії «Укрбуд Девелопмент», яка збанкрутіла. За заявою Голови правління задля завершення будівництва цих житлових будинків «Київміськбуд» використовуватиме нерозподілений прибуток за останнє десятиліття, а також залучатиме кредити державних банків (Колесніченко, 2019_[188]).

Таблиця 8.2. Основні фінансові коефіцієнти «Київміськбуд» (2019 р.)

Чистий фінансовий результат (тис. грн.)	35 146
Разом активи (тис. грн.)	8 537 568
Акціонерний капітал (тис. грн.)	1 590 288
Рентабельність капіталу, %	2
Рентабельність активів	0,4
Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	4,37

Джерело: розрахунки автора ґрунтуються на даних річного звіту КП «Київміськбуд» за 2019 рік (Київміськбуд, 2020^[187])

8.2. Законодавча та регуляторна база КП

КП визначаються в Господарському кодексі як «суб'єкти господарювання в комунальному секторі економіки», що діють на основі комунальної власності. Вони включають суб'єктів, частка комунальної власності в установчому фонді яких становить понад 50% і які справляють вирішальний вплив на діяльність комунальних установ. Вони утворюються органами місцевого самоврядування, які перебувають у їхній сфері управління. Місцеві органи відповідають за формування статутного фонду цих установ, розмір якого визначається місцевою радою та оплачується до кінця першого року з моменту реєстрації такого підприємства. Регуляторна база, створена Господарським кодексом, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законодавчими актами, які застосовуються до державних унітарних підприємств, у загальному випадку застосовується до комунальних унітарних підприємств. Більш того, залежно від організаційно-правової форми, до КП можуть застосовуватися інші відповідні закони, наприклад, закон про ТОВ і закон про АТ.

Центральний уряд має обмежені можливості нагляду за КП, а координації між центральними та місцевими органами стосовно управління державним майном часто буває недостатньо. Однак центральний уряд може вживати заходів із підтримки (таких як передача державних об'єктів комунальним підприємствам) та справляти вплив на їхню господарську діяльність. Зокрема, Міністерство розвитку громад та територій України відповідає за моніторинг і підтримку комунальних підприємств при вжитті ними заходів щодо задоволення національним стандартам. Міністерство також відповідає за розробку політики щодо постачання питної води та водовідведення, затвердження схем теплопостачання, а також забезпечення складання та імплементації програм керування відходами. Більш того, на господарську діяльність і прибутковість деяких КП можуть впливати окремі постанови КМУ та НКРЕКП, зокрема в секторі енергетики, де суб'єкти підлягають тарифам, що встановлюються органом регулювання. У той самий час варто зазначити, що місцевим органам влади часто не вистачає необхідних ресурсів для підтримки КП (особливо в секторі транспорту) й вони звертаються до центрального уряду за фінансовою допомогою (ОЕСР, 2018^[6]).

Інші суб'єкти, такі як Антимонопольний комітет України, відповідають за затвердження створення нових комунальних підприємств, хоча виникають

проблеми в сфері правозастосування. У 2019 році з 369 щойно створених КП АМКУ затвердив лише 54. Окрім цього, АМКУ має затверджувати транзакції КП, які можуть впливати на конкуренцію, включно зі створенням місцевих суб'єктів господарювання та встановленням правил ринкової поведінки (КМУ, 2020) (Центр економічної стратегії, 2020_[181]). Хоча КП мають більшу підзвітність громадам і місцевим органам влади, вони також стикаються з неформальним впливом і конфліктами інтересів, які спричиняють послаблення їхньої інституційної спроможності. Наприклад, акції деяких операторів системи розподілу електроенергії, які відповідають за диспетчерське керування електроенергією та які були частково приватизовані, часто пов'язані з впливовими політичними колами (ОЕСР, 2019_[76]). Таким чином, КП часто мають проблеми із залученням кредитних гарантій та інвестицій. АМКУ часто проводив розслідування відносно КП у зв'язку зі зловживаннями монопольним положенням або через спрямовані проти конкуренції дії, зокрема на ринку ритуальних послуг (КМУ, 2020).

Що стосується заходів фінансової підтримки, КП є одержувачами формальної та неформальної державної допомоги. Разом вони є найбільшим одержувачем заходів із підтримки (особливо з місцевих бюджетів). Рішення АМКУ в їхньому відношенні становлять 80% усіх рішень. Вони можуть набувати фінансових і не фінансових форм, зокрема таких як податкові пільги та пільги з орендних платежів. Наприклад, деякі КП отримують ставки орендної плати зі значно меншими витратами (або безкоштовно) за рахунок бюджету, а також інвестиції в їхні основні засоби способом асигнування коштів із місцевих програм розвитку. Місцеві ради також можуть затверджувати збільшення статутного фонду з обмеженим обґрунтуванням витрат, а рішення цих рад часто можуть включати конфлікти інтересів. Значні суми статутного фонду асигнуються КП у секторах водопостачання, каналізації (424 мільйони грн. у 2019 р.) та секторі енергозабезпечення (273 мільйони грн. у 2019 р.), за якими йдуть сектори транспорту, будівництва та керування відходами. У більш широкому сенсі КП також отримують заходи підтримки з місцевих бюджетів для компенсації нижчої плати за проїзд, включно із секторами транспорту, енергетики та адміністративних послуг (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).

У більш широкому сенсі на КП поширюються подібні стандарти прозорості, як і на ДП згідно з Господарським кодексом. Однак як докладніше описано в розділі 15 стандарти прозорості на практиці часто не застосовуються. Окрім цього, проблеми, пов'язані з корупцією та конфліктами інтересів може бути важче вирішувати серед комунальних підприємств через непрозорість їхньої діяльності та транзакцій.¹¹⁵

8.3. Домовленості щодо власності та корпоративне управління в КП

Господарський кодекс України передбачає, що господарська діяльність комунальних підприємств підлягає керуванню територіальними громадами й

¹¹⁵ КП можуть використовуватися для реєстрації земельних ділянок для постійного використання без проведення аукціонів (Верховна Рада, 2004_[340]). За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – «Держгеокадастр») після реформи з децентралізації органам місцевого самоврядування було передано приблизно 4 мільйони гектарів землі протягом періоду 2018-2020 рр. Станом на 2020 рік держава за неперевіреними даними була власником лише 750 тисяч гектарів сільськогосподарських земель, а не оголошених 6,4 мільйони гектарів (Матусяк, 2020_[341]).

органами місцевого самоврядування. Виконавчі органи сіл, селищ і міських рад (виконавчі ради) вповноважені керувати комунальною власністю, переглядають проекти планів КП, що належать місцевим громадам, і надають пропозиції та зауваження щодо управління цими об'єктами власності. Як правило, голови громад призначають правління (яке може складатися з представників місцевих рад) і керують роботою КП. Також вони визначають стратегію й сфери роботи цих підприємств. Міські ради затверджують статuti компаній, їхні програми розвитку та інвестицій, збільшують їхній статутний капітал, а органи управління в межах ради здійснюють моніторинг операційної діяльності КП. Інші суб'єкти, такі як постійні комітети з питань бюджету та конкуренції, а також виконавчий комітет міської ради можуть впливати на господарську діяльність і фінансові плани КП (Центр економічної стратегії, 2020^[181]).

На відміну від ДП у КП немає прямого обов'язку складати фінансові плани. За питання необхідності таких планів для того або іншого КП, а також затвердження порядку їхньої підготовки відповідає суб'єкт власності. Внаслідок цього в унітарних КП є виключні повноваження виконавчих рад у своїй якості суб'єктів державної власності визначати вимоги до фінансових планів і передбачати правила їхнього затвердження. Як правило виконавчі ради випускають формальні правила щодо розробки, затвердження та контролю фінансових планів, застосовні до унітарних КП відповідних місцевих громад. Також статuti КП нерідко містять положення стосовно фінансових планів, включно з вимогами до їхнього вмісту та часу затвердження.

Окрім цього річна фінансова звітність комунальних підприємств може підлягати аудиту. Критерії роботи аудитора визначаються відповідно до процедури, встановленої місцевою радою. Підприємства також мають розкривати інформацію, зокрема про свої цілі, свою фінансову звітність, звіти, аудит яких проводився, статuti й річні звіти, хоча на практиці ця вимога не застосовується. Державні або місцеві органи влади відповідають за надання компенсації у разі виникнення будь-яких збитків (Верховна Рада, 2003).¹¹⁶

Що стосується корпоративного управління, органи управління КП включають наведені далі.

- Голову підприємства, якого призначає суб'єкт власності або наглядова рада (за наявності). Голову підзвітний органу, який відповідав за його призначення. На практиці міські голови часто відповідають за призначення й звільнення голів КП, при цьому члени міської ради справляють неформальний вплив на цей процес. Хоча конкурси є формальними, повторні призначення відбуваються без проведення конкурсів.
- Якщо створено наглядову раду, вона відповідає за моніторинг і керування діяльністю голови, а також за виконання інших заходів, визначених статутом. Суб'єкт власності відповідає за формування наглядової ради. Місцева рада відповідає за визначення критеріїв процесу та за сам процес призначення членів наглядової ради, а також створення процедур формування, організації та ліквідації наглядової ради та її комітетів.

За даними недавньої оцінки наглядові ради в КП утворюються нечасто, а вимоги та практика щодо їхнього призначення та складу є різними в різних областях.

¹¹⁶ Див. статтю 75 Господарського кодексу України

Наприклад, у Одесі одна третина членів ради мають бути незалежними, а ради створюються у великих підприємствах (наприклад, у великих монополіях, де працює понад 2000 робітників або вартість активів яких перевищує 200 мільйонів грн., або чистий дохід чи статутний капітал яких перевищує 100 мільйонів грн.). У Житомирі в одинадцяти КП створено наглядові ради, всі члени яких є представниками міської ради. Окрім цього, критерії визначення незалежності членів ради можуть відрізнятися, а в деяких випадках члени місцевої ради вважалися незалежними представниками в раді.

Однак наглядові ради, які часто не є незалежними, можуть мати конфлікти інтересів (наприклад, члени місцевої ради та члени їх сімей, а також їхні афілійовані особи часто призначаються Головами правління або іншими посадовими особами комунальних підприємств). У результаті рішення, що приймаються КП, можуть прийматися на користь ради, радше ніж на користь підприємства. Більш того, члени ради часто не мають компетенції, необхідної для здійснення нагляду, а також не отримують винагороду. Голови КП отримують винагороду на підставі постанови КМУ, застосовної до ДП. Це означає, що сума їхньої заробітної плати залежить від вартості активів, чистого доходу від реалізації продукції та кількості працівників, при цьому для визначення премій використовуються інші показники. Однак заробітна плата голів КП та їхнього персоналу часто вважається надто низькою та не конкурентною (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).

Глава 9. Недавня реформа й реформа, що триває

Протягом останніх шести років успішні уряди в Україні намагалися впровадити певні структурні реформи задля відновлення макроекономічної стабільності та сприяння сталому розвитку. На передньому плані цих реформ був сектор ДП. У 2014 році перші 100 ДП зазнали збитків у розмірі приблизно 117 мільярдів грн., але в наступні роки почали відновлювати прибутковість.¹¹⁷ Разом із внесенням змін до структури корпоративного управління та початком приватизації уряд також прагнув покращити прозорість і звітування в секторі ДП (включно зі створенням платформи ProZvit). Зусилля уряду щодо впровадження реформ у цьому секторі отримали потужну підтримку міжнародної спільноти та фінансових установ, включно з ЄС, МВФ, ЄБРР і Світовим банком. Угоди між Україною та МВФ останніх років містили положення про реформи та приватизацію ДП (МВФ, 2020^[19]).¹¹⁸ Подібним чином Угода про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС підкреслює значення дотримання стандартів корпоративного управління ОЕСР, а наступні пакети фінансової допомоги ЄС містили умови стосовно покращення системи корпоративного управління ДП (Європейська Комісія, 2018^[189]) (Європейський союз, 2014^[190]). У цьому розділі наводиться остання інформація про найактуальніші та поточні події реформи.

9.1. Реформа перших 15 ДП

Як зазначалося вище Кабінет Гончарука видав протокольне рішення КМУ № 26 від 18 грудня 2019 року задля приведення перших за розмірами 10 ДП у відповідність до Керівних принципів ДП ОЕСР. Це передбачало створення

¹¹⁷ Відповідно до цього звіту перші 100 підприємств ДП втратили 116,6 мільярди грн. 2014 року та 53,2 мільярди грн. 2015 року. Відповідно до державної бази даних єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності показники сектору ДП в цілому склали 115,4 мільярди грн. збитків 2014 року, але 2015 року свідчили про прибуток у розмірі 4,5 мільярди грн. (MDETA, 2015^[132]) (MDETA, 2016^[334]). За даними звіту, опублікованого 2018 року, прибуток перших 100 ДП за 2018 рік склав 32,1 мільярди грн., а за 2017 р. 44,4 мільярди грн. (Мінекономіки, 2018^[333])

¹¹⁸ Домовленість резервного фінансування (SBA) між Україною та МВФ встановила контрольний орієнтир для внесення коригувань до корпоративного статуту ДП «Нафтогаз» і рекомендацій ОЕСР. У результаті до статуту ДП «Нафтогаз» внесено зміни в жовтні 2020 року, хоча повної відповідності до Керівних принципів ОЕСР досягти не вдалося. Ці зміни передбачають, що наглядова рада може затверджувати стратегію та місію ДП «Нафтогаз» (однак план стратегічного розвитку все одне підлягає затвердженню КМУ) та призначати інших членів правління. Хоча наглядова рада може приймати рішення про обрання/звільнення Голови правління, це рішення підлягає затвердженню суб'єктом власності. Більш того, суб'єкт власності продовжуватиме затвердження напрямків діяльності компанії, фінансових та інвестиційних планів, а також КПЕ членів наглядової ради в консультаціях із ними.

наглядних рад із незалежною більшістю в ДП, де вони ще не були створені (див. Таблиця 6.1.). Окрім цього, при запровадженні індивідуальних документів політики власності перші 10 ДП мають розробити нові статuti, які передбачатимуть для членів наглядової ради більше обов'язків, включно з призначенням і звільненням правління ДП і затвердженням стратегічних документів (таких як фінансові плани). Рішення КМУ також передбачало, що для наглядових рад будуть встановлюватися ключові показники ефективності (КПЕ), а також, що буде розроблено плани заходів із корпоративного управління для кожного з цих ДП.

Щоб почати заново заходи зі зміни в уряді, Кабінет Шмигала видав ще одне протокольне рішення КМУ № 62 від 29 липня 2020 року, яке по-суті було таким самим, але розширювало кількість ДП до перших 15. За останньою доступною інформацією вісім із перших 15 ДП мають наглядові ради з незалежними членами, й цей процес триває в решті цих ДП.¹¹⁹ За даними Мінекономіки протягом періоду з грудня 2019 року до березня 2020 року почався процес висунення кандидатів на посади членів ради деяких ДП, хоча мали місце затримки через зміну уряду, а під час пандемії Covid-19 було встановлено обмеження на суми винагороди. Тим часом номінаційний комітет продовжував розробку критеріїв оцінки для деяких суб'єктів і процесу висунення кандидатів на посаду Голови правління та членів ради в низці ДП. Однак виникали додаткові проблеми стосовно залучення до процесу конкурсного відбору професійних консультантів та розміру їхньої винагороди. Мінекономіки працює над поліпшенням відповідних процедур. Тим часом було розроблено окремі документи політики власності для перших 15 ДП.

У серпні 2020 року Мінекономіки організувало нараду з представниками перших 15 ДП і представило шаблон індивідуального плану заходів із покращення корпоративного управління. Міністерство також розробило індивідуальні плани для великих ДП, що перебувають у його власності, та продовжувало координувати плани з поліпшення практики корпоративного управління з іншими профільними міністерствами та суб'єктами державної власності. У грудні 2020 року плани були поновлені, а уряд підтримав пропозицію Міністерства економіки затвердити оновлений план заходів із приведення системи корпоративного управління у великих і важливих для економіки ДП у відповідність до стандартів корпоративного управління ОЕСР (Протокол від 16.12.2020 № 127). Згідно з цим планом у вересні 2021 року передбачається завершити заходи з реформування корпоративного управління, які почалися в грудні 2019 року, проте групі з оцінки невідомий стан цих планів.

Разом із розробкою документів політики власності та призначенням членів ради уряд України вживав заходів із акціонування основних ДП країни. На цей час в Україні є 13 ДП, акціонування яких передбачається, включно з ДП, які входять до перших 15 ДП (зокрема, ДП «Енергоатом»). Як докладніше описується далі, розглядаються законопроекти, які впливатимуть на реформи в деяких із перших

¹¹⁹ Загалом дев'ять із перших 15 ДП мають незалежних членів ради. Однак це не стосується Поліграфкомбінату «Україна», тому що членів ради було призначено до впровадження наявної системи згідно з Постановою КМУ № 777. Процедуру конкурсного відбору передбачалося провести після закінчення терміну дії договорів наявних членів ради в лютому 2021 року. Однак відповідно до оголошення, зробленого КМУ, трудові договори деяких наявних членів ради було подовжено, а також призначено нових членів, хоча незрозуміло, чи включав цей процес процедуру конкурсного відбору. Також варто зазначити, що вартість активів і дохід Поліграфкомбінату «Україна» були нижче порогового значення, за наявності якого обов'язково застосовувати процедуру конкурентного відбору членів ради (КМУ, 2021_[343]).

15 ДП (зокрема, в оборонному секторі), при цьому наразі розробляються інші законопроекти, що забезпечать оптимізацію законодавчої бази та поліпшення практики корпоративного управління в секторі ДП.

Незважаючи на покращення, в країні продовжують існувати проблеми стосовно повної імплементації цих реформ, частково через опозицію та повернення до попереднього стану, реструктуризацію уряду та зміни політичного порядку денного. Більш того, наявні прогалини та невизначеність законодавства, а також недостатня імплементація політики створили подальші труднощі з просуванням вперед (Мінекономіки, 2015^[132]) (Бойцун, 2019^[39]). Більш того, до недавнього часу уряд запроваджував реформи способом «протокольних рішень» – внутрішніх рішень КМУ, які не оприлюднюються. Такі рішення мають малу юридичну й позовну силу (як докладніше описано в розділі 10 цього огляду).¹²⁰ У березні 2021 року КМУ затвердив Національну економічну стратегію на період до 2030 року, спрямовану на зосередження заходів з реформування, зокрема на покращенні інституційної спроможності та управління ДП (КМУ, 2021^[129]). Однак оскільки стратегію затверджено як постанову КМУ, до неї не можна легко вносити зміни, а також не запроваджений механізм, який забезпечить притягнення Кабінету до відповідальності за відсутність імплементації.

Поточні проекти пропозицій внесення змін до законодавства також обговорюються для вирішення проблем, виявлених у чинній законодавчій базі (див. також розділ 9.4). Ці події можуть дозволяти реформи, які потім можуть бути прив'язані до законодавчої та регуляторної бази задля забезпечення вищого рівня прозорості та політичної підзвітності, але при цьому також захищати реформи від ризику крутого повороту в політиці.

9.2. Практика висування кандидатур на посади в раді

Однією з ключових змін, запроваджених через зміни в законодавстві, було призначення незалежних членів ради та забезпечення професійного рівня цього процесу, зокрема у важливих для економіки ДП (див. розділи 6 і 11, а також Додаток D). Ці процеси застосовувалися для призначення членів ради в деяких основних ДП, включно з ДП «Укренерго», ДП «Укрзалізниця», ДП «Укрпошта», аеропортом «Бориспіль» і Адміністрацією морських портів України, проте в інших суб'єктах господарювання цей процес ще триває. Незважаючи на наявну систему, професійний відбір незалежних членів ради ще залишається застосувати на практиці в інших ДП (зокрема, в державних унітарних підприємствах). Більш того, робилися винятки при призначенні нових членів ради без конкурсних або прозорих процедур відбору (зокрема, під час призначення нових членів ради після того, як незалежні члени наглядової ради ДП «Нафтогаз» подали у відставку 2017 року).

¹²⁰ Протокольні рішення не зазначаються в Законі про КМУ. Натомість вони описуються в Регламенті КМУ, який приймається самим КМУ. Якщо немає необхідності в прийнятті КМУ акту або постанови, він може ухвалювати рішення, які документуються в протоколі (протокольні рішення). Ці рішення повідомляються особам, відповідальним за їхню імплементацію, як витяг із протоколу. Вимоги щодо їхнього оприлюднення немає. Рішення передусім розробляються для координації заходів центральних органів влади та не вважаються джерелом права.

Хоча члени ради в секторі оборони та в банківському секторі призначалися на посади з політичних мотивів, процес у банківському секторі змінився після залучення до нього міжнародних фінансових установ. У результаті в державних банках незалежні члени ради призначалися з використанням процедури відбору, в якій було задіяно номінаційний комітет і компанію з підбору вищих менеджерів (як докладно описано в розділі 7) (Бойцун, 2019^[39]). Однак процес відбору в оборонних ДП залишається переважно політичним. Зокрема, в ДП «Укроборонпром» членів наглядової ради призначають Президент і КМУ без формальної процедури.

Незважаючи на певний прогрес, реформи в цій сфері перебувають під постійною загрозою. Протягом 2020 року до парламенту були подані законопроекти № 3193-1 і № 3955, які передбачали обмежити призначення до складу наглядової ради підданими України та встановити верхню межу винагороди членів ради.¹²¹ Ці законопроекти також містили положення, які б позбавили ради ДП статусу «органу управління» та підвищили роль суб'єктів державної власності в процесах призначення кандидатур до складу ради. Із урахуванням того, що їх було подано опозиційною меншістю в парламенті, а також того, що їх не підтримав уряд, спостерігачі не вважають, що ці законопроекти отримають достатню підтримку для їхнього прийняття парламентом у нинішньому скликанні. Однак вони представляють проблеми для реформ корпоративного управління в Україні та для фокусу заходів із реформ, що вживаються урядом.

9.3. Винагорода членів ради й Голови правління

Спірним питанням залишається винагорода членів рад у ДП. Різниця масштабів винагороди членів рад у ДП у минулому створювала нерівні можливості в цьому секторі. ДП «Нафтогаз» і ДП «Укрзалізниця» пропонували пакети винагороди членам наглядової ради до 240 000 дол. США за рік (хоча пізніше плата зменшилася).¹²² Однак компанії, що мають менший дохід, історично пропонували не такі щедрі пакети винагороди, що потенційно могло впливати на їхню спроможність залучати кандидатів на посади членів ради. Наприклад, ДП «Укрпошта» в якому працює понад 70 000 фізичних осіб, пропонувала менш конкурентний пакет (48 000 дол. США на рік) (Бойцун, 2019^[39]). Хоча винагорода членів наглядової ради та виконавчого органу підлягає розкриттю, в різних суб'єктах господарювання застосовується різна практика, внаслідок чого інформація про ці суми часто не розкривається (див. розділ 15). У січні 2021 року Верховна Рада прийняла законопроект щодо покращення доступу до інформації

¹²¹ Інші законопроекти включають законопроект № 4199 і 4199-1, хоча вони можуть не користуватися широкою підтримкою. Законопроект № 4199 містить положення, включно з жорсткішими вимогами щодо обрання членів наглядової ради, часу та порядку затвердження стратегічних і фінансових планів, зобов'язань членів ради брати участь у всіх засіданнях і голосувати «за» або «проти». Законопроектом також пропонується встановлення відповідальності членів ради за невиконання завдань.

¹²² Відповідно до трудового договору з членами ради ДП «Нафтогаз» у 2019 році винагорода кожного незалежного члена ради становила 6,3 мільйони грн. і 75% цієї суми виплачувалося у вигляді винагороди представникам держави. Члени ради також мали право на додаткову винагороду, залежно від їхніх додаткових функцій і членства в комітетах. Заробітна плата кожного члена правління перебувала в діапазоні від 18 мільйонів грн. до 30 мільйонів грн. (група «Нафтогаз», 2020^[61]). Подібним чином, загальний розмір винагороди всіх семи членів наглядової ради ДП «Укрзалізниця» в 2019 році склав 43,4 мільйони грн., при цьому в середньому кожен член ради отримував 6,2 мільйони грн. (Укрзалізниця, 2019^[314]).

про винагороду членів ради та Голови правління в ДП, тим часом рівні винагороди переглядалися задля забезпечення більшої рівноваги між ДП (Верховна Рада, 2020^[191]).¹²³

Уряд встановив верхню межу винагороди членів наглядової ради та Голови правління. Зокрема, сума місячної винагороди Голови правління (без урахування премій) не має перевищувати 1250 тисяч грн. (КМУ, 2020^[192]). Однак ці заходи ставилися під сумнів критиками політики винагороди через її потенційний вплив на залучення кваліфікованих кандидатів (закордонних і вітчизняних) на ці посади. Також ці заходи розглядалися як спосіб витіснити повноважних членів ради. Із початком пандемії Covid-19, а також із урахуванням змін до Закону України «Про Державний бюджет України» уряд встановив тимчасове обмеження сум винагороди. Відповідно до постанови КМУ місячна заробітна плата вищих посадових осіб і членів наглядової ради обмежувалася сумою 47 230 грн. (КМУ, 2020^[193]). Більш того, членам ради пропонувалося підписати зміну до трудового договору, яка передбачала згоду на скорочення заробітної плати. У іншому разі вони не отримуватимуть плату за виконання своїх функцій (члени ради ДП «Укрзалізниця», які не надали згоду на обмеження заробітної плати, не отримували заробітну плату з березня 2020 року й до часу скасування обмеження). Це рішення піддавалося критиці, оскільки заощадження могли бути обмеженими, а перерозподіл коштів на користь державного бюджету міг бути проблематичним, при цьому оподатковуваний дохід керівництва зменшувався (Бойцун і Лисенко, 2020^[194]). На додаток до цього верхнє обмеження, встановлене КМУ, оскаржувалося в судовому порядку, тому що трудові договори деяких членів ради склалися за законодавством Великобританії. У результаті цього обмеження у відставку пішла низка посадових осіб ДП. Як ми розуміємо, процеси конкурсного висунення кандидатів стикалися з перешкодами протягом цього періоду.

Хоча було запропоновано законопроект (№ 3708) про скасування обмеження заробітної плати, невдовзі його було відкликано. У серпні 2020 року Конституційний Суд постановив, що обмеження заробітної плати під час карантину було незаконним по відношенню до державних службовців і суддів, хоча ця постанова не застосовувалася до посадових осіб ДП (видання «Українська правда», 2020^[195]). У вересні 2020 року парламент прийняв закон (що був підписаний Президентом і набув чинності), який уповноважував КМУ обмежити тривалість обмежувальних заходів, встановлених під час карантину. Окрім цього, Мінекономіки організувало засідання під головуванням Прем'єр-міністра України, в якому взяли участь представники наглядових рад підприємств. Учасники засідання обговорювали питання винагороди й стан реформ корпоративного управління в ДП. Були досягнуті певні домовленості, зокрема стосовно призначення Голови правління та заповнення вакансій у наглядових радах, а також забезпечення страхування відповідальності перед

¹²³ Порогові значення основного річного рівня винагороди членів наглядових рад зменшилися для окремих підприємств, включно з НАК «Нафтогаз України» та ДП «Укрзалізниця», з 6,3 мільйони грн. до 2,9 мільйони грн. (максимум), при цьому збільшився рівень винагороди інших особливо важливих підприємств (включно з адміністрацією морських портів України, аеропортом «Бориспіль» тощо) з 1,3 мільйони грн. до 2 мільйонів грн. Підхід до визначення річного рівня винагороди членів наглядових рад і правління диференціюється залежно від показників продуктивності роботи підприємств і зростання доходу працівників.

третіми особами для членів ради й Голови правління.¹²⁴ Хоча обмеження винагороди на рівні 47 230 грн. було зрештою скасовано (Постанова КМУ 996), інші обмеження (з вищим порогом) залишаються чинними.

9.4. Проект закону про корпоративне управління

Як зазначалося вище, в Україні внесено зміни до законодавства задля покращення корпоративного управління в ДП. Відповідні зміни внесено 2016 року до чинних законів. Цими змінами вдосконалювалися вимоги щодо розкриття інформації, запроваджувалося обов'язкове проведення аудиту та створювалися наглядові ради (з більшістю незалежних членів). Законом також вимагається оприлюднювати інформацію про стратегічні цілі та завдання ДП, їхню квартальну та річну фінансову звітність, а також некомерційні цілі. ДП також мають розкривати інформацію про свої статuti, звіти компанії та інформацію про членів правління та наглядової ради (Закон 1405-VIII) (ОЕСР, 2019^[40]) (Верховна Рада, 2016^[197]). Хоча до цього закону було внесено низку поправок, його було затверджено лише після виключення ДП оборонного сектору зі сфери застосування цих вимог (Бойцун, 2019^[39]). Однак ці зусилля були радше фрагментарними спробами привести корпоративні норми, що застосовувалися в ДП, у відповідність до міжнародних стандартів. Наприклад, незважаючи на той факт, що в ДП запроваджені незалежні ради, їхня роль і сфери компетенції є недостатньо зрозумілими. Спроби вирішити невідповідності способом внесення змін до статутів окремих компаній виявилися такими, що можуть змінюватися.

Задля вирішення деяких із цих проблем було розроблено законопроект (№ 6428)¹²⁵, покликаний гармонізувати чинну законодавчу базу з потребами сектору ДП. Цей законопроект початково зареєстровано в травні 2017 року. Він містить положення, які передбачають для членів наглядової ради виключні повноваження затверджувати плани стратегічного розвитку, призначати Голову правління та інших членів правління, а також голосувати зі значних транзакцій у межах компанії, якщо це передбачено статутом компанії. Незважаючи на численні поправки, цей законопроект прийнято не було. У той час було проведено президентські та парламентські вибори, й через зміни в парламенті законопроект було позбавлено чинності (Верховна Рада, 2017^[198]). Після цього до законопроекту було внесено оновлення Мінекономіки при Кабінеті Гончарука, й потім цей законопроект було запропоновано для громадських консультацій.¹²⁶ Після цього в березні 2020 року відбулися перестановки в уряді, й наразі розробляється переглянута версія цього законопроекту. У листопаді 2020 року

¹²⁴ Разом із винагородою спірним питанням залишається страхування відповідальності членів ради й Голови правління. До недавнього часу страхування відповідальності керівників вважалося недоречним, тому що трудовий кодекс обмежував штрафи, що могли застосовуватися за збитки, спричинені промисловими та економічними ризиками. Однак є поточні проблеми з визначенням відповідальності у випадку фінансових збитків, а також за не вжиття заходів із запобігання виробництву некондиційних виробів, крадіжці та майновій шкоді. У відповідь на це в січні 2021 року були запропоновані відповідні зміни, які дозволяють страхувати відповідальність посадових осіб компанії. Відповідно до чинних положень максимальний розмір страхового внеску за договором страхування має відповідати сумам витрат на страхування, передбаченим у бюджеті банку або в фінансовому плані ДП (КМУ, 2021^[196]).

¹²⁵ Законопроект подано при попередньому скликанні Верховної Ради та зареєстровано як Законопроект № 6428 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61755).

¹²⁶ <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ad4e86e-c747-43d4-8484-4bce88f39392&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoVdoskonalenniaKorporativnogoUpravlinniaYuridichnikhOsib-Aktsionerom-zasnovnikom-Uchasnikom-YakikhDerzhava>

цю переглянуту версію уряд України надав міжнародним партнерам, включно з ЄБРР і ОЕСР, для отримання зауважень і коментарів (див. поле 9.1). Наразі виконується доопрацювання законопроекту Мінекономіки. Очікується, що він буде поданий КМУ до травня 2021 року (Мінекономіки, 2021^[199]).

Поле 9.1. Законопроект про покращення корпоративного управління в ДП

Задля покращення практики корпоративного управління в ДП уряд України продовжував розробку переглянутої версії законопроекту (ex-6428) про корпоративне управління. Згідно з пояснювальною запискою законопроект покликаний покращити корпоративне управління в ДП наведеними далі способами: (i) розширення повноважень членів ради затверджувати стратегічні документи, проводити річні незалежні аудити, призначати й звільняти Голову правління, а також визначати розмір його винагороди; (ii) покращення процедур виплати дивідендів; і (iii) оптимізація питань, зокрема пов'язаних із практикою управління майном і власністю.

Законопроектом пропонується внести зміни до деяких законодавчих актів, включно з Господарським і Цивільним кодексами України, законами про ДП, АТ і ТОВ, а також законами стосовно винагороди, експорту, залізничного транспорту та Кабінету Міністрів України. Зобов'язання з реформування практики корпоративного управління в ДП також окреслені в Плані пріоритетних дій Уряду на 2021 рік і в програмі КМУ з підвищення інвестиційної привабливості, а також в угодах України з міжнародними партнерами та фінансовими установами.

Початкову версію законопроекту було подано Секретаріату ОЕСР для надання коментарів у листопаді 2020 року. Потім цю версію також було надано уряду України (після проведення консультацій із групою з оцінки та ЄБРР). Коментарі зосереджувалися на подальшій оптимізації чинних законів і нормативно-правових актів, узгодженні практики з Керівними принципами ДП та мінімізації кількості винятків і застережень.

Після розробки кількох наступних редакцій законопроект у квітні 2021 року було запропоновано для громадських консультацій. Хоча було враховано деякі зауваження ОЕСР і ЄБРР, певні положення нової версії закону залишаються проблематичними, зокрема наведені далі.

- КМУ продовжить затверджувати стратегічні та фінансові плани, призначати Голову правління й приймати операційні рішення в ДП, що перебувають у його власності, також у монополіях і компаніях, річний прибуток яких складає понад 50 мільйонів грн.
- Продовжує існувати невизначеність стосовно розробки всебічної політики державної власності та окремих документів політики власності.
- Ставка дивідендів для всіх ДП буде й надалі встановлюватися КМУ із мінімальним пороговим значенням 30% і не буде враховувати індивідуальні обставини окремих ДП.
- Ключові показники ефективності для наглядових рад, які були запроваджені, залишатимуться в силі, а КМУ має розробити правила стосовно оцінки членів наглядової ради. Хоча оцінка членів ради сама по собі не є проблематичною, незрозуміло, чи будуть показники використовуватися для оцінки ради як колегіального органу або буде здійснюватися оцінка окремих членів ради, що може становити проблему, якщо вона використовуватиметься як підстава для неналежного звільнення членів ради.
- Хоча підстави для зміщення з посади членів ради були роз'яснені й складені за прикладом підстав, які застосовуються в державних банках, двозначність деяких положень може сприяти неналежному втручанням.

Подальші елементи пов'язані з такими областями, як відсутність ясності стосовно методології встановлення спеціальних обов'язків та існування ревізійних комісій. Оскільки станом на час написання законопроект ще підлягає поданню КМУ і парламенту, він може зазнати внесення додаткових змін.

Джерело: стислий виклад коментаря, наданого Секретаріатом ОЕСР Секретаріату Кабінету Міністрів України (27 листопада 2020 року); (Мінекономіки, 2021^[199]).

На додаток до проекту закону про корпоративне управління в Україні подано на розгляд законопроект про покращення практики корпоративного управління в акціонерних товариствах (що може впливати на акціоновані ДП). Законопроект № 2493 (поданий у листопаді 2019 р. і прийнятий у першому читанні в червні 2020 р.) націлений на гармонізацію положень із регламентами ЄС, зокрема з Директивою 2007/36/ЄС, що забезпечить гармонізацію норм про представництво акціонерів із правом ЄС. Законопроект також призначено для оптимізації правил щодо злиття, придбання та поділу АТ відповідно Директиви 2017/1132/ЄС. Інші сфери включають пропозиції щодо введення однорівневої системи управління (за винятком підприємств, які становлять суспільний інтерес, включно з першими 15 ДП), проведення загальних зборів із застосуванням електронного голосування, а також скасування ревізійних комісій (як докладно описано в розділі 16.10).

9.5. Політика власності

У 2018 році уряд запровадив нову політику власності під назвою *Основні засади – впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки* (далі – «Основні засади»), яка набула чинності в силу протокольного рішення КМУ. У цьому документі визначається широке обґрунтування власності держави на ДП, а також наводиться докладна інформація про окремі ДП. Замість цього Основні засади вимагають розробки та затвердження індивідуальних документів політики власності для вибраних ДП. У *Основних засадах* окреслюються деякі пріоритети реформи ДП, включно з відокремленням функцій власника й регуляторних функцій, перетворенням державних підприємств на акціонерні товариства, забезпеченням конкурентного та прозорого процесу висунення кандидатів у члени ради, а також сприянням прозорості діяльності компаній задля обмеження ризиків корупції (ОЕСР, 2020^[69]). Однак систематичний моніторинг імплементації цієї політики не здійснюється. Більш того, незважаючи на те, що для низки ДП прийнято політику власності, в цих документах можуть відбуватися раптові зміни, що може впливати на показники операційної діяльності підприємств.¹²⁷ Повний аналіз наведено в розділі 10.

¹²⁷ Зміни в політиці власності ДП можуть мати значний вплив на їхню діяльність. Наприклад, якщо обґрунтування політики власності ДП «Нафтогаз» полягало в досягненні енергетичної незалежності, компанії доведеться інвестувати в інфраструктуру з виробництва газу та енергозбереження. Із іншого боку, обґрунтуванням також було отримання максимального прибутку, а для цього компанії потрібно збільшувати обсяги імпорту газу (Бойцун, 2019^[39]).

9.6. Програма приватизації

Протягом періоду покращення корпоративного управління в ДП Україна також працювала над зменшенням розмірів сектору ДП за допомогою приватизації. З 1990-х років приватизація державного майна значно вповільнилася й 2013 року склала менше 0,2% ВВП (ОЕСР, 2019^[40]). Щоб повторно почати цей процес 2014 року КМУ уповноважив ФДМУ розробити список 160 суб'єктів, які підлягають приватизації. Однак система приватизації була застарілою, а країна переживала труднощі з продажем державних підприємств, включно з Одеським припортовим заводом і компанією «Центренерго», які до сьогоднішнього дня залишаються в державній власності.

У 2018 році було прийнято Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», яким передбачалося полегшення продажу як великих, так і малих об'єктів. Закон містив положення стосовно прозорості та порядності виконання окремих транзакцій, а також забезпечував гарантії для інвесторів (ОЕСР, 2019^[40]) (Верховна Рада, 2018^[130]). Із точки зору міжнародної спільноти та фінансових установ прийняття цього закону було ключовим кроком до початку нового етапу приватизації в Україні, особливо завдяки наданій ним можливості спрощення малої приватизації (об'єктів вартістю менше 250 мільйонів грн.) за допомогою електронної платформи ProZorro.

У намаганні прискорити цей процес попередній уряд ініціював так зване «сортування», в рамках якого ДП розділялися на три категорії: ДП, які залишаються в державній власності, ДП, які підлягають приватизації, або ДП, які підлягають ліквідації (як описано в полі 5.2 розділу 5).¹²⁸ Однак плани великомасштабної приватизації (включно з підготовчою роботою) зупинилися з самого початку, а пізніше були заборонені через Covid-19, при цьому бюджет ФДМУ було значно скорочено. Підготовчу роботу до приватизації нарешті було дозволено відновити, й на початку 2021 року було прийнято законопроект про продовження великомасштабної приватизації. (Верховна Рада, 2021^[200])

Тим часом уряд оголосив намір залишити тільки 300 суб'єктів державної власності, хоча пізніше цей список було подвоєно (Укрінформ, 2020^[201]). Парламентом у першому читанні було прийнято законопроект № 4020, який виключає державні активи з обсягу приватизації (Верховна Рада, 2020^[121]). У цьому законопроекті визначається перелік із понад 600 ДП, які залишаються в державній власності. ФДМУ також продовжує розробляти законопроекти задля стимулювання приватизації (наприклад, щоб передбачити для суб'єктів державної власності можливість залишати собі виручку від приватизації), однак ці законопроекти підлягають розгляду КМУ. Паралельно оголошено плани первинного публічного розміщення акцій деяких ключових ДП. У квітні 2020 року КМУ надав вказівки ДП «Нафтогаз» підготувати компанію до первинного публічного розміщення акцій, яке зараз планується на 2025 рік, після чого до політики власності компанії було внесено відповідні зміни. КМУ також передбачає дозволити приватизацію 50%-1 акції в інших ключових ДП, включно з ДП «Укрпошта» і ДП «Укрзалізниця» (Зубкова, 2021^[202]).

¹²⁸ Зверніть увагу на те, що недавня приватизація акцій державних компаній із розподілу електроенергії проводилася під керуванням купки фізичних осіб.

9.7. Домовленості щодо власності

Відповідно до попередньої п'ятирічної програми уряду було розроблено конкретні плани щодо створення централізованого суб'єкта власності під назвою «Фонд національного багатства» (поле 9.2). Фонд здійснюватиме право власності по відношенню до стратегічних державних підприємств (ОЕСР, 2020^[69]).¹²⁹ Над розробкою планів для Фонду працювали радники уряду, зокрема стосовно його організаційно-правової форми та структури корпоративного управління. Як знак політичної волі, попередній уряд асигнував 250 мільйонів грн. для започаткування Фонду, й це асигнування було затверджено парламентом. Однак після початку карантину через Covid-19 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» було внесено зміни, а статтю бюджету для його створення було вилучено новим урядом у квітні 2020 року, при цьому плани створення були призупинені.

Поле 9.2. Фонд національного багатства

Згідно з планами, оприлюдненими Мінекономіки 2019 року, Фонд національного багатства (ФНБ) відповідав би за портфель із 69 державних підприємств, які здійснюють господарську діяльність у широкому діапазоні секторів. Домовленості фонду щодо корпоративного управління перебували на стадії обговорення, включно зі ступенем здійснення державою «політичного контролю». На той час розробники політики віддавали перевагу варіанту створення фонду на формальній основі відносно уряду та призначення до ради незалежних директорів.

Хоча на сьогоднішній день цей план залишається одним із найбільш конкретних, у централізованих домовленостях щодо власності для ФНБ, інформацію про які було надано групі з оцінки, ще не передбачено низку ключових важливих областей, включно з наведеними далі.

- Організаційно-правова форма Фонду
- Вимоги щодо прозорості та розкриття інформації, застосовні до Фонду
- Механізми підзвітності Фонду відповідним представницьким органам
- Механізми розподілу дивідендів, які виплачуються ДП
- Механізми взаємодії з рештою уряду щодо загальної політики власності, галузеві пріоритети й корпоративні цілі
- Антикорупційні заходи та заходи забезпечення порядності
- Спроможність, фінансування та, зокрема операційні аспекти Фонду

Щоб створити Фонд, із державного бюджету за погодженням парламенту виділено 250 мільйонів грн. Однак через Covid-19 Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» був змінений, а бюджетну статтю для його створення було вилучено.

Джерело: (ОЕСР, 2020^[69])

¹²⁹ Хоча створення централізованого суб'єкта власності допоможе долати проблеми, важливо буде забезпечувати, щоб були запроваджені належні вимоги й цей суб'єкт власності міг виконувати свої функції ефективно. Частково цей суб'єкт повинен мати достатні ресурси, зокрема фінансові та кадрові, а також мати інституційні повноваження. Для подальших елементів знадобиться підхід в масштабі всього уряду та координація між Фондом і поточними суб'єктами, включно з профільними міністерствами, які здійснюють права власника по відношенню до ДП (КМУ, 2020^[42]).

Більш успішною була концепція створення Національного інвестиційного фонду (далі – «НІФ»), введена Офісом Президента й Національною комісією з цінних паперів та фондових ринків. У березні 2021 року уряд формально створив державне підприємство «Національний інвестиційний фонд України» та затвердив його статут, у якому визначається структура корпоративного управління (КМУ, 2021^[203]). НІФ намагатиметься створювати сприятливі умови для залучення інвестицій в Україну й сприяти конкурентоспроможності. На цей час триває робота з підготовки закону, який закладе фундамент для його створення та окреслить його функції. Хоча плани підлягають подальшому уточненню, передбачається, що НІФ володітиме акціями 1015 великих ДП (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2021^[205]).¹³⁰

Тим часом у низки українських ДП із перших 15 змінилися суб'єкти власності. Зокрема, ДП «Енергоатом» і ДП «Укргідроенерго» були передані від Міністерства енергетики до КМУ, а ГТС України та ДП «Укренерго», як передбачається, будуть передані до сфери відання Міністерства енергетики (КМУ, 2021^[45]). Як стверджується, частково причина передачі включає виконання умови Третього енергетичного пакету ЄС щодо відокремлення операторів системи передачі (включно з ДП «Укренерго» й ГТС України) та виробників електроенергії (включно з ДП «Енергоатом» і ДП «Укргідроенерго») (видання «Економічна правда», 2021^[206]). Однак передавання операторів системи передачі газу та електроенергії до сфери відання Міністерства енергетики викликала стурбованість щодо потенційних конфліктів інтересів при виконанні функцій розробки політики та функцій власника.

Робоча група з оцінки поінформована, що уряд перебуває в процесі консультацій із Секретаріатом Енергетичного співтовариства задля забезпечення того, щоб це перешкоджало зобов'язанням України за Третім енергетичним пакетом та Угодою про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. За неперевіреними даними дорожня карта щодо передачі двох операторів систем передачі, яку не було надано робочій групі з оцінки, передбачає розробку заходів та спроби вирішення конфліктів інтересів. Це включає створення «інформаційних бар'єрів» у структурі Міністерства енергетики для відокремлення власності щодо двох операторів систем передачі від інших функцій, а також розробку стратегії нормативно-правової відповідності та наглядової ролі, яка забезпечуватиме відсутність втручання в діяльність операторів систем передачі. Однак на час написання цього огляду (квітень 2021 р.) тривали обговорення, а конкретні заходи з пом'якшення таких конфліктів ще залишалися визначити.

9.8. Реформа оборонних ДП

Після недавнього створення Міністерства з питань стратегічних галузей виникали додаткові проблеми стосовно корпоративного управління в компаніях оборонного сектору. Поряд із координацією державної промислової політики нове міністерство може також залучатися до виконання функцій власника в

¹³⁰ Подібно до *Fondul Proprietatea* (суверенного фонду розвитку та інвестицій Румунії), НІФ можна передбачувати як міноритарного акціонера в деяких перших за розмірами ДП і працювати в напрямку розширення інвестиційних можливостей (уряд Румунії, 2020^[204]).

оборонному секторі. Згідно з мандатом міністерство опікуватиметься визначенням кандидатур на посади представників держави в наглядових радах, керуванням корпоративними правами, затвердженням і звільненням голів правління в суб'єктах оборонного сектору. Міністерство також буде утворювати державні компанії в межах сфери своєї компетенції, затверджуватиме статuti, здійснюватиме моніторинг діяльності цих компаній і затверджуватиме їхні фінансові плани (КМУ, 2020^[207]). Проте саме створення цього Міністерства поставило питання щодо міри залучення Міністерства до діяльності в оборонному секторі, а також впливу на реформи корпоративного управління, що тривають у ДП «Укроборонпром» – державному «концерні», який діє як «напів-міністерство» й відповідає за державні підприємства в оборонно-промисловому комплексі.

Як зазначалося в розділі 3.3, було оголошено реорганізацію ДП «Укроборонпром» і його акціонування з утворенням холдингових компаній. Також оголошувалося, що деякі з його афілійованих ДП також буде приватизовано. У січні 2021 р. у першому читанні прийнято законопроект про трансформацію ДП «Укроборонпром» (№ 3822), який включатиме призначення незалежних членів ради, перетворення ДП, що є частиною ДП «Укроборонпром», на АТ або ТОВ, а також акціонування ДП «Укроборонпром».¹³¹ Однак висловлювалася стурбованість щодо поточного формулювання законопроекту, оскільки в ньому зберігаються потенційні конфлікти інтересів при виконанні державою функцій власника, розробника політики та регуляторного органу; зазначалося, що він відкриває можливості для політичного втручання, а також дозволяє легко замінювати правління.

¹³¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69418

Частина II. Оцінка України відносно Керівних принципів ДП

Глава 10. Обґрунтування державної власності

Держава здійснює права власника ДП у інтересах широкої громадськості. Їй слід ретельно оцінювати та розкривати цілі, що обґрунтовують державну власність, а також піддавати їх регулярному перегляду.

10.1. Формулювання обґрунтування державної власності

А. Кінцевою метою державної власності на підприємства має бути максимізація цінності для суспільства способом ефективного розподілу ресурсів.

Рішення створювати підприємства або підтримувати участь у капіталі комерційних компаній, як правило, приймається КМУ. Як передбачено Законом України «Про управління об'єктами державної власності», КМУ виконує наведене далі.

- Визначає умови заснування та здійснення господарської діяльності ДП.
- Ухвалює рішення про заснування, реорганізацію та ліквідацію ДП, що перебувають у сфері його відання.
- Визначає, які саме суб'єкти державної власності здійснюють контроль над ДП.
- Затверджує рішення суб'єктів державної власності стосовно заснування, реорганізації та ліквідації ДП, що мають стратегічне значення.

Суб'єкти державної власності (які, як правило, є профільними міністерствами) приймають рішення щодо заснування, реорганізації та ліквідації ДП, за винятком ДП, які вважаються «стратегічними».

Перша в історії загальна політика власності національного масштабу була створена 2018 року як необов'язкове протокольне рішення рівня Кабінету Міністрів, у якому окреслюється підґрунтя державної власності.¹³² До прийняття документа «Основні засади – впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки» не було чіткого документа політики, в якому докладно викладалося обґрунтування державної власності, за винятком Закону України «Про управління об'єктами державної власності», в якому з'явилося перше розпливчате поняття, а саме – поняття «задоволення державних або суспільних потреб». Обґрунтування власності на ДП з функціями

¹³² Заздалегідь Постановою КМУ № 351 від 26 квітня 2017 р. було затверджено основні засади державної власності по відношенню до ДП «Нафтогаз».

державної політики визначалися на основі відповідних галузевих правил і статутів відповідних компаній.

У Основних засадах передбачено наведене далі обґрунтування власності на ДП. «Держава володіє (здійснює функції з управління) суб'єктами господарювання для збереження та подальшого підвищення вартості їх активів, забезпечення економічних інтересів українського народу, виконання соціальної функції, покладеної на державу, отримання прибутку зазначеними суб'єктами господарювання при здійсненні комерційної діяльності». Хоча «Основні засади» є важливим кроком у напрямку розробки політики державної власності, яка відповідає Рекомендаціям, багато зацікавлених сторін вважають, що ризик недостатньої чіткості та формулювання продовжує існувати в масштабі всього уряду стосовно обґрунтування збереження часток власності в компаніях, які мають здебільшого комерційну орієнтацію з урахуванням дуже великого розміру українського портфелю ДП. У цьому документі політики прямо визнаються численні проблеми, пов'язані з непослідовною політикою в цьому секторі, а також численні й конкуруючі цілі окремих суб'єктів, відсутність відокремлення власності від функції визначення політики та регуляторної функції, що призводить до виникнення конфліктів інтересів. Однак у цьому документі не викладаються загальні плани щодо того, як держава передбачає вирішувати ці проблеми, а також не передбачаються компроміси щодо збереження державної власності. Більш того, оскільки ця політика була впроваджена у вигляді протокольного рішення, вона не є легко доступною, має малу юридичну силу, а також їй бракує позовної сили.¹³³ Проект закону про корпоративне управління (так званий проект ex-6428), який наразі перебуває на етапі розгляду, включає посилання на політику власності, як на документ політики, який КМУ повинен буде затвердити та який, якщо його буде прийнято, надасть політиці власності більшої вагомості.

Задля доповнення набору Основних засад уряд наказав першим 15 суб'єктам державної власності розробити індивідуальні документи політики власності, які, зокрема передбачатимуть обґрунтування того, навіщо підприємство має залишатися в державній власності (тобто значення національної безпеки, національної монополії або надання послуг у сферах, де є прояви неефективності ринкового механізму). Деякі з індивідуальних документів політики власності посилаються на цінність максимально ефективного розподілу ресурсів (не систематично). Однак посилання на ці концепції не перетворюється в чітку заяву держави – суб'єкта власності, в якій зазначаються можливості для компромісу між вартістю для акціонерів, спроможністю здійснювати довгострокові капіталовкладення, виконувати спеціальні обов'язки та досягати інших цілей державної політики (див. поле 10.1).¹³⁴ Більш того, окремі документи

¹³³ Як передбачено в Регламенті КМУ, протокольні рішення, як правило, приймаються задля сприяння координації заходів міністерств та інших центральних органів влади. Ці рішення не вважаються джерелом права, їхній зміст, як правило, надається виключно особам, що відповідають за їхню імплементацію. Вони не підлягають розкриттю або оприлюдненню, хоча відомості про рішення та заходи КМУ можуть оприлюднюватися в прес-релізах і брифінгах для преси.

¹³⁴ Наприклад, чинна політика власності ДП «Нафтогаз» передбачає, що компанія має сприяти енергоефективності та ринковій ефективності способом сприяння встановленню конкурентних цін на енергоносії, а також вказує на обов'язок компанії виконувати спеціальні обов'язки в формі постачання газу певним сегментам споживачів. Цю політику власності було нещодавно переглянуто. Попередня редакція політики (2017 року) містила більш пряме положення щодо «підвищення прибутковості акціонера», якого немає в чинній політиці власності, але попередня редакція також мала багато цілей, що суперечили одна одній (КМУ, 2017_[161]).

політики насправді можуть навіть додавати невизначеності за ситуації, коли галузеві правила діяльності ДП (наприклад, стратегія транспорту, оборонна стратегія, стратегія будівництва вітчизняних літаків тощо) не визначені. У більшості випадків цілі створення та збереження державної власності на ДП успадковані від планової економіки. Проект закону про корпоративне управління (так званий проект ex-6428) може додатково розширити практику розробки політики власності для окремих ДП із урахуванням ширшої підгрупи портфелю державних підприємств. На час написання цього документу продовжувалось обговорення положень законопроекту, які можуть піддаватися подальшим змінам.

На додаток до цього після прийняття нового Закону України «Про приватизацію» 2018 року уряд розробив так званий «тріаж» або процес сортування ДП на три категорії, а саме: підприємства, що залишаються в державній власності, підприємства, що підлягають приватизації та підприємства, що підлягають ліквідації (див. поле 5.2. у частині I). У портфелі з приблизно 3700 ДП було визначено, що лише 300 мають залишитися в державній власності. Однак докладні результати сортування за трьома категоріями не є доступними для широкої громадськості та не є безпосередньо пов'язаними з прямим обґрунтуванням власності. За інформацією, наданою українськими посадовими особами в 2019-2021 роках планується приватизація 960 ДП, при цьому передбачається, що 910 ДП залишаться в державній власності, а 897 ДП передбачається ліквідувати або реорганізувати (КМУ, 2020)(Верховна Рада, 2015^[208]).

Деякі ДП в Україні також визначені, як ДП, «стратегічно важливі для економіки та безпеки держави». Передусім це використовується для застосування певних процедур корпоративного управління. Постановою КМУ № 999 встановлюються критерії класифікації ДП як стратегічних, а в Постанові КМУ № 83 наводиться перелік стратегічних ДП, виходячи зі встановлених критеріїв. У списку є приблизно 300 ДП (іноді це одні й ті самі ДП, які включені до списку ДП, що залишаються в державній власності), включно з ДП «Нафтогаз», ДП «Укренерго» та ДП «Укрзалізниця», а також із деякими компаніями з розподілу електроенергії, науково-дослідними установами та, зокрема державними банками.¹³⁵

Разом із категоріями підприємств, які мають залишатися в державній власності, та підприємств, визначених у відповідних Постановах КМУ, як стратегічно або економічно важливі підприємства, виникає певна невизначеність щодо того, які саме підприємства мають залишатися в державній власності. Наприклад, уряд прийняв стратегію для державних банків (див. розділ 7), покликану зменшити частку держави в банківському секторі до 25%. При цьому деякі з тих самих державних банків є в списку стратегічних підприємств і за одним своїм розміром будуть визначені як «важливі для економіки» (Міністерство фінансів, 2020^[209]). У чинній політиці уряду немає чітко зробленої заяви щодо збереження державної

¹³⁵ Якщо підприємство вважається стратегічним, (i) КМУ має затверджувати реструктуризацію та випуск нових акцій цим підприємством, і (ii) якщо вартість активів або чиста вартість компанії перевищує 200 мільйонів грн., КМУ затверджує кандидатуру Голови правління. Окрім цього, ДП вважаються важливими для економіки, якщо вартість їхніх активів (або статутного фонду щойно створеного ДП) перевищує 2 мільярди грн. або їхній чистий дохід перевищує 1,5 мільярди грн. (Постанова № 142-2017-п). У цьому випадку застосовується подальша практика корпоративного управління (зокрема, стосовно призначення Голови правління та членів наглядової ради, як описано в розділах 6, 11 і 16).

власності. За інформацією, отриманою від зацікавлених сторін, на сьогодні існує багато суб'єктів державної власності без чіткого обґрунтування. Часто це є результатом незавершеного переходу та процесу приватизації або результатом впливу політичних кіл, що мають особливі права та інтереси (МВФ і ЄБРР, 2019).

Недавно парламент прийняв у першому читанні новий перелік компаній, які передбачено виключити з приватизації. Законопроект № 4020 «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» визначає 659 ДП, які мають залишатися в повній або частковій власності держави. В законопроекті наводиться перелік ДП на основі п'яти широких категорій (наприклад, АТ, які підлягають частковій приватизації, культурні об'єкти, лісгосподарські підприємства тощо),¹³⁶ хоча в цьому законопроекті не наводиться обґрунтування збереження цих підприємств у державній власності (Верховна Рада, 2020_[121]). Однак у «пояснювальній записці» наводиться широке обґрунтування (хоча не для кожного підприємства), в якому зазначається, що суб'єкти вибиралися, якщо (i) вони відповідають за забезпечення енергетичної незалежності та оборонної спроможності держави; (ii) вони є природними монополіями; та (iii) вони займаються видами господарської діяльності, які є критичними для суспільства. Відповідно до пояснювальної записки Міністерства економіки відповідатиме за ведення та оновлення списку ДП, виключених із обсягу приватизації, на основі критеріїв, передбачених статтею 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», а також переліку 2017 року, який веде Міністерство економіки та який регулярно оновлюється (цей перелік не був доступним авторам огляду) (Верховна Рада, 2018_[210]). Прямо не наводиться жодних прямих посилань на Основні засади або Постанову КМУ № 83, яка встановлює перелік «стратегічних підприємств» (при цьому визначення поняття «стратегічні» наведено в Постанові КМУ № 999), а також проект «тріаж» 2018 року (див. поле 5.2) задля визначення того, який саме документ політики має бути авторитетним джерелом обґрунтування державної власності.

На комунальному рівні стаття 78 Господарського кодексу дозволяє муніципальним утворенням України створювати ДП (Верховна Рада, 2003). Однак точні процедури та їхнє обґрунтування невідомі групі з оцінки. Окрім цього, дуже непрозорим є те, як вони діють та яким є їхнє фінансове становище. Як зазначено в розділі 8, останніми роками кількість комунальних підприємств зростала, з 2016 р. вона збільшилася на 24%. Більш того, ДП часто створюються на конкурентних ринках, на яких обґрунтування не існує.

10.2. Політика власності

В. Уряд має розробити політику власності. Зокрема, ця політика має містити загальне обґрунтування державної власності, ролі держави в управлінні ДП,

¹³⁶ Додатки розділено на наведені далі категорії. Додаток 1: принаймні 50%+1 акція, які належать державі в АТ; Додаток 2: компанії та асоціації, в статутному фонді яких частка держави складає 100% (якщо деякі державні підприємства перетворені на АТ або їхній статутний фонд зменшено – принаймні 50%+1 акція мають залишатися у власності держави); Додаток 3: перелік культурних і спортивних об'єктів; Додаток 4: перелік державних підприємств, які не підлягають приватизації, але можуть бути перетворені на бізнес-асоціації; Додаток 5: перелік об'єктів лісного господарства. Серед перших 15 ДП у Додатку 1 визначено наведені далі підприємства. ДП «Нафтогаз», ДП «Укрзалізниця» та ДП «Укрпошта» (передбачається, що їхню часткову приватизацію буде дозволено); в Додатку 2: ДП «Укренерго», ДП «Енергоатом», ДП «Укргідроенерго», Адміністрація морських портів України, Державне підприємство обслуговування повітряного руху України «Украерорух», оператор ГТС України.

те, як держава здійснюватиме імплементацією своєї політики власності, а також відповідних ролей і обов'язків державних управлінь, задіяних у її імплементації.

Як зазначалося, в 2018 році уряд запровадив нову політику власності під назвою *Основні засади – впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки* (далі – «Основні засади»), яка набула чинності в силу протокольного рішення КМУ. Цей не обов'язковий документ політики визначає широке обґрунтування власності держави на ДП, але наводить докладну інформацію про окремі ДП (КМУ, 2018^[211]). Замість цього Основні засади вимагають розробки та затвердження індивідуальних документів політики власності для вибраних ДП. Відповідно до Зasad суб'єкти державної власності, що володіють правами власності на важливі для економіки ДП (тобто вартість активів перевищує 2 мільярди грн. або чистий річний дохід перевищує 1,5 мільярди грн.), повинні розробити специфічні для їхньої компанії «документи політики власності», що стосуються цих конкретних підприємств.

Основні засади визначають ключові цілі здійснення державної власності та загальні принципи керування ДП, такі як (i) визначення чітких (комерційних і некомерційних) цілей для компанії суб'єктом власності; (ii) акціонування ДП із комерційною орієнтацією задля забезпечення рівних умов на ринку; (iii) відокремлення функцій власника та регуляторних функцій суб'єкта власності; (iv) конкурсний і прозорий процес висунення кандидатів на посаду членів ради; та (v) прозорість господарської діяльності компанії, зокрема задля зменшення ризиків корупції.

Варто також зазначити, що деякі суб'єкти власності мають власні документи політики власності. Наприклад, Фонд державного майна України має окремий документ політики, який окреслює його роль як акціонера ДП, містить обґрунтування власності та передбачає відокремлення своїх функцій як власника та як регулятора. Окрім цього, цей документ містить окремі вимоги щодо корпоративного управління в ДП, включно з функціями аудиту та розкриття інформації (ФДМУ, 2019^[212]).

До прийняття окремих документів політики державної власності більшість ДП впровадили документи політики свого профільного міністерства відповідно до галузевої політики та національних пріоритетів, а також індивідуальних цілей (іноді прямих або таких, що мають на увазі), очікувань, викладених у їхніх відповідних державних нормативних актах (у відповідних випадках), статутах і бізнес-програмах. Хоча відносно перших 15 ДП ці різні джерела інформації є доступними для широкого загалу, на їхній основі не можна досягти чіткого розуміння загальних цілей держави як власника. Як правило, вони не встановлюють цілі, а описують типи господарської діяльності, що провадитимуться державними підприємствами.

Згідно з ініціативою уряду щодо підвищення рівня корпоративного управління в перших 15 ДП КМУ наказав суб'єктам власності розробити індивідуальні документи політики державної власності для цих підприємств. Станом на квітень 2021 року документи політики державної власності для перших 15 ДП було затверджено (див. Рекомендацію D нижче) (Мінекономіки, 2021^[213]). Проект закону про корпоративне управління (так званий проект ех-6428) може додатково розширити практику розробки політики власності для окремих ДП із урахуванням ширшої підгрупи портфелю державних підприємств. Відповідно до

цього законопроекту індивідуальні документи політики власності мають визначати ціль державної власності, основні завдання державних компаній, а також основні види господарської діяльності та основні показники їхньої продуктивності. Документи політики власності мають визначати типи показників, за якими вимірюватиметься досягнення цілей. На час написання цього документу в уряді продовжувалось обговорення положень законопроекту, які можуть піддаватися подальшим змінам.

10.3. Підзвітність, розкриття та перегляд політики власності

С. Політика власності має підлягати відповідним процедурам політичної підзвітності, а також розкриватися широкій громадськості. Уряд має регулярно переглядати політику власності.

Загалом національне та галузеве законодавство, яке регулює діяльність ДП, приймається в порядку законодавчої процедури, хоча, як правило, законопроекти не пропонуються для громадських консультацій.¹³⁷ Уряд переглядає ці законопроекти залежно від національних пріоритетів і за потреби пропонує до них зміни. Інші рішення уряду в формі постанов оприлюднюються, а звичайні державні нормативні акти передбачають проведення консультацій із різними зацікавленими сторонами та профільними міністерствами (як правило, за участю Мінекономіки та Міністерства фінансів). Після погодження відповідними зацікавленими сторонами й КМУ рішення уряду набуває чинності (у випадку постанов КМУ опублікування є обов'язковим).

Однак не всі рішення уряду підлягають громадським консультаціям, а також не всі з них публікуються (наприклад, протокольні рішення КМУ). Чинну політику власності було затверджено як «протокольне рішення», яке, як внутрішнє рішення КМУ щодо забезпечення координації заходів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, залишається слабким за критеріями забезпечення політичної підзвітності та позовної сили. Також інформація цього рішення не підлягає розкриттю. Окрім цього, КМУ лише опублікував повідомлення на своєму веб-сайті про затвердження Основних засад, і вміст цього повідомлення є доступним лише на веб-сайті Мінекономіки. Індивідуальні документи політики щодо ДП, якщо вони набувають форми Постанов КМУ, як правило, можна знайти на урядовому порталі. Мінекономіки також має спеціальну сторінку на своєму веб-сайті для затвердження документів політики власності перших 15 ДП, які визначені як пріоритетні для реформи корпоративного управління (Мінекономіки, 2021^[213]). Однак при їхньому виданні у вигляді рішення профільного міністерства документи політики власності не завжди є легко доступними ні на веб-сайтах відповідних суб'єктів власності, ні на веб-сайтах ДП.¹³⁸ Окрім цього, здається, що розкриття інформації політики власності окремих ДП також не є однією з чинних вимог щодо розкриття інформації (КМУ, 2016^[214]). Відповідно до запропонованої зміни до

¹³⁷ До парламенту було подано законопроект № 7453 про громадські консультації, але його не було формально затверджено. Було прийнято Постанову КМУ № 996 щодо участі громадськості в формулюванні та імplementації державної політики (КМУ, 2010^[325]).

¹³⁸ За винятком Адміністрації морських портів України публікуються на веб-сайті Міністерства інфраструктури (Міністерство фінансів, 2018^[276]). Однак Міністерство соціальної політики України може розробити документи політики власності групи ДП, але при цьому застосовувати індивідуальні документи політики для вибраних ДП (Міністерство соціальної політики, 2019^[263]).

Господарського кодексу, яка підпадає під обсяг так званого законопроекту про корпоративне управління (ех-6428), загальні та індивідуальні документи політики прийматимуться серед інших ключових документів суб'єктом власності та підлягатимуть розкриттю. Однак станом на час написання цього огляду положення законопроекту й досі перебувають на етапі обговорення та можуть підлягати подальшим змінам (докладніші відомості про цей законопроект див. у розділі 9.4.).

Індивідуальні документи політики державної власності підлягають різним процедурам затвердження. Теоретично їх має розробляти суб'єкт власності, але часто перший проект готується самим ДП. Щодо суб'єктів, які не перебувають у сфері відання КМУ, процедура затвердження включає лише рішення суб'єкта власності. На практиці Мінекономіки може координувати наради стосовно затвердження документів політики власності між різними міністерствами та установами для перших 15 ДП. Наприклад, у випадку ДП «Нафтогаз» політику власності затверджував КМУ (його акціонер), хоча процедура затвердження вимагала проведення консультацій із Мінекономіки та Міністерством енергетики.

Хоча це можна сприймати як корисний крок у напрямку наближення до належної практики державної власності в масштабах усього уряду, можуть виникати складності стосовно процедури затвердження, а також, як стверджують зацікавлені сторони, внаслідок цього відкриваються можливості для неналежного політичного втручання в процес складання політики. Частково джерелом цієї проблеми є той факт, що індивідуальна політика власності з тією структурою, яку вона має сьогодні (див. розділ 10.4 нижче), включає елементи «очікувань власника», включно з «ключовими показниками продуктивності» або «очікуваними результатами». Насправді деякі з документів політики власності включають планові показники та очікувані результати, встановлені на чотирирічний період (наприклад, політика власності ДП «Укренерго» або ДП «Укрзалізниця»). Найкращим практичним підходом є розробка індивідуальних документів політики власності, які добре розуміє наглядова рада та які обговорювалися з державою – власником підприємства.

Хоча міжвідомчий процес може бути важливим для забезпечення відповідності політики ширшим цілям уряду, він не має бути можливістю для профільних міністерств, які відповідають за галузеву політику та правила, справляти неналежний вплив на політику власності, зокрема способом встановлення «додаткових» цілей державної політики, які призначаються державним підприємствам. Політика повинна базуватися на достатньо довгому часовому горизонті, щоб дозволити керівним органам компанії розробити корпоративну стратегію та визначити цілі, які відповідають довгостроковим інтересам компанії та акціонера, та піддавати їх періодичному перегляду. На рівні муніципальних утворень інформацію може бути важче виявити. Хоча місцеві ради створюють комунальні підприємства, робочій групі з оцінки невідомі будь-які приклади розробки документів політики власності цих ДП.

10.4. Визначення цілей ДП

D. Держава має визначити обґрунтування власності на окремі ДП та проводити їх періодичний перегляд. Будь-які цілі державної політики, які мають досягатися окремими ДП або групами ДП, обов'язково мають чітко

передбачатися відповідними органами влади, а інформація про них – розкриватися.

Окремі документи політики власності мають встановлюватися відповідно до структури, затвердженої Протокольним рішенням КМУ № 26 (18.12.2019) і Протокольним рішенням КМУ № 62 (29.7.2020), які застосовуються до перших 15 ДП. Ці рішення вимагають, щоб документи політики власності передбачали наведене далі.

- Містили обґрунтування того, чому це підприємство має залишатися у власності держави (тобто значення національної безпеки, національної монополії або надання послуг у сферах, у яких ці послуги приватним сектором не надаються).
- Встановлювали цілі та основні види господарської діяльності ДП.
- Встановлювали ключові показники ефективності/очікувані результати, які мають включати фінансовий показник та інші можливі галузеві показники відповідно до державної програми.

Хоча протокольним рішенням встановлюється мінімальний стандарт політики власності, фактичний формат і зміст можуть відрізнятись в різних суб'єктах власності. Окрім цього, за даними відповідей, наданих органами влади, політика власності за необхідності підлягає перегляду. Наприклад, у деяких документах політики окреслюються очікувані результати компанії на чотирирічний період (ДП «Укренерго» на 2020-2024 рр., а ДП «Укрзалізниця» на 2019-2023 рр.). Це означає, що після закінчення цього періоду політика власності компанії підлягає перегляду та оновленню. Однак політика власності ДП «Нафтогаз» не включає конкретний термін чинності.

Хоча створення окремих документів політики власності для ДП є позитивним першим кроком, відповідні суб'єкти власності та уряд у цілому мають довести, що створення індивідуальних документів політики не є простою формальністю.¹³⁹ Як зазначалося раніше, а також неодноразово згадується далі в цьому документі, на ДП поширюються численні цілі, що конкурують між собою. При цьому акціонер може визначати пріоритети для ДП, але він не визначає, яким чином слід досягати необхідних компромісів. Наприклад, у газовому секторі уряду необхідно розглянути такий компроміс: ДП «Нафтогаз» зобов'язане продавати газ за регульованою ціною деяким домашнім господарствам, але також ДП «Нафтогаз» має забезпечувати максимізацію прибутку в інших газових сегментах за відсутності надійної методології компенсації компанії через виконання спеціальних обов'язків (далі – «СО»). Є багато подібних прикладів окремих ДП, які не мають чіткого розуміння того, як узгодити комерційні та некомерційні цілі (поле 10.1). Це створює широкі можливості конфлікту між акціонером і відповідними органами управління ДП. Уряд повинен мати змогу чітко вказувати пріоритети для окремих ДП, а також уникати суперечливих повідомлень раді й правлінню стосовно заявлених цілей і очікувань. Більш того, це допоможе уникати спеціальних обов'язків та інших можливостей для неналежного політичного втручання в діяльність окремих ДП (ОЕСР, 2019^[40]).

¹³⁹ Нещодавно Укресімбанк надав 3 мільярди грн. ДП «Антонов» для фінансування будівництва трьох літаків, хоча основна діяльність банку полягає в підтримці експортно-імпортних операцій (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2021^[326]).

Більш того, поняття «політики власності» часто плутають із поняттям «очікувань «власників»»¹⁴⁰, унаслідок чого індивідуальні документи політики ДП перетворюються на гібрид цих двох понять. Однак як зазначалося в попередніх дослідженнях ОЕСР, у загальному випадку встановлення цілей ДП в Україні перебуває на низькому рівні (OECD, 2019^[40]). Більшість індивідуальних документів політики не встановлюють зв'язок із наявними галузевими стратегіями уряду або зобов'язаннями, викладеними у відповідному галузевому законодавстві. Політика власності має чітко визначати обсяг і діапазон цілей державної політики, які передбачається досягти, що допоможе уникати ситуацій, коли встановлюються «додаткові» зобов'язання.

Стосовно решти підприємств у портфелі законодавство про ДП, яке передбачається прийняти, може допомогти визначити обґрунтування власності, пов'язане з цілями державної політики, або окреслити державні послуги, які ДП зобов'язані надавати. Однак до нинішнього часу небагато зроблено задля роз'яснення обґрунтування власності та його інтеграції до ширшої політики державної власності. Проект закону про корпоративне управління (так званий проект ех-6428) може надалі розширити практику розробки документів політики власності для окремих ДП, які мають включати основні цілі компанії, а також, у свою чергу, мають надавати інформацію для розробки стратегічного плану компанії. На час написання цього документу в уряді продовжувалось обговорення положень законопроекту, які можуть піддаватися подальшим змінам.

Поле 10.1. Витяги обґрунтувань, встановлених для окремих ДП

ДП «Укренерго» (політика власності)

Політика власності ДП «Укренерго», затверджена в червні 2020 року, передбачає наведене далі: 1) цілі державної політики, такі як розподіл електроенергії та забезпечення операційної безпеки Об'єднаної енергосистеми України (ОЕС) та 2) комерційні цілі, такі як надання послуг з передачі електроенергії та, зокрема комерційних послуг вимірювання електроенергії. У політиці також визначаються пріоритети, наприклад наведені далі: покращення якості надання послуг способом модернізації основних засобів, включно з імплементацією програм капітального будівництва, технічного переоснащення та реконструкції магістральних і міждержавних електромереж, що створить умови для підвищення ефективності та зниження операційних витрат; забезпечення безпеки постачання електроенергії та надійності функціонування Об'єднаної енергосистеми України.

ДП «Нафтогаз» (політика власності)

Політика власності ДП «Нафтогаз», затверджена в жовтні 2020 року (Постанова КМУ № 982), передбачає наведене далі обґрунтування державної власності: 1) безпека постачання природного газу споживачам України; 2) досягнення Україною енергетичної незалежності, зокрема незалежності від імпорту природного газу; 3) успішна трансформація енергетичного

¹⁴⁰ Вимоги викладено в законодавстві відповідно до пункту 3 «Порядку встановлення чітких цілей діяльності для державних унітарних підприємств та господарських товариств» (затвердженого Постановою КМУ № 1052 в листопаді 2016 р.), суб'єкти власності (або загальні збори акціонерів ДП, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій) зобов'язані встановлювати чіткі цілі (як комерційні цілі, так і цілі державної політики) для своїх підприємств із урахуванням основного виду господарської діяльності підприємства. Ці цілі мають встановлюватися кожного року до 15 грудня на наступний рік. Ці положення часто повторюються в окремих статутах компаній.

сектору та завершення реформи ринку природного газу України; 4) ефективне представлення та захист інтересів України на внутрішньому та міжнародних енергетичних ринках, зокрема у відносинах з національними нафтогазовими компаніями інших країн, видобування нафти і природного газу, транспортування нафти і нафтопродуктів.

ДП «Укрзалізниця» (політика власності)

Політика власності ДП «Укрзалізниця», затверджена 2019 року (Постанова КМУ № 628), передбачає наведене далі обґрунтування державної власності: 1) задоволення [...] потреб споживачів у послугах з перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом (у внутрішньому та міжнародному сполученні) з урахуванням принципів сталого розвитку; 2) модернізація та оптимізація інфраструктури залізничного транспорту загального користування, залізничного рухомого складу та здійснення необхідних заходів щодо провадження інвестиційної діяльності та капітального ремонту з метою сприяння розвитку національної економіки та підвищення рівня надання послуг населенню; 3) збереження та покращення фінансового становища товариства; 4) створення прозорого конкурентного середовища для впровадження в єдину транспортну систему України конкурентного ринку залізничних перевезень; 5) підвищення цінності активів, якими управляє товариство, зокрема шляхом підвищення інвестиційної привабливості; 6) забезпечення належного корпоративного управління, дотримання вимог законодавства у сфері управління об'єктами державної власності та антикорупційної політики; 7) забезпечення розвитку кадрового потенціалу товариства та здійснення функції із соціальної відповідальності під час провадження діяльності товариства; 8) забезпечення належного рівня безпеки залізничних перевезень.

Укресімбанк (Статут)

Статут банку, затверджений 2017 року, зміни до якого внесено 2020 року, передбачає, що ціль діяльності банку полягає в створенні сприятливих умов для економічного розвитку та підтримки вітчизняних виробників; обслуговуванні експортно-імпортних операцій; надання кредитно-фінансової підтримки процесів структурної перебудови; зміцнення та реалізації виробничого та торгового потенціалу орієнтованих на експорт галузей економіки та підприємств; або здійснення діяльності, пов'язаної з виробництвом імпортозамінної продукції; та створення прибутку в інтересах Банку та його акціонера. У більш недавньому минулому «основні напрямки діяльності» державних банків були затверджені КМУ та є ближчими до політики власності або очікувань власника, ніж статут. Хоча широкий огляд оприлюднюється, до докладних відомостей про заходи доступу немає.

Джерело: (КМУ, 2020_[215]) (Укренерго, 2020_[216]) (КМУ, 2020_[217]) (КМУ, 2019_[141]) (КМУ, 2020_[218])

Глава 11. Роль держави як власника

Держава має діяти як поінформований та активний власник і при цьому забезпечувати прозоре та підзвітне управління ДП на високому рівні професіоналізму та ефективності.

11.1. Спрощення операційної практики та організаційно-правової форми

А. Уряди мають спрощувати та стандартизувати організаційно-правові форми, в яких діють ДП. Їхня практика діяльності має відповідати загальноприйнятим корпоративним нормам.

Організаційно-правові форми, в яких можуть провадити діяльність ДП, не є повністю стандартизованими в Україні та включають наведені далі.

- Державне (унітарне) підприємство, яке працює як державний комерційний суб'єкт або бюджетне (*казенне*) підприємство.
- Акціонерне товариство (включно з компаніями, зареєстрованими як «публічні акціонерні товариства» та «приватні акціонерні товариства»), яке також може існувати, як державна холдингова компанія з управління.
- Державна бізнес-асоціація або бізнес-асоціація, що перебуває під державним контролем.
- Товариство з обмеженою відповідальністю.
- Комунальне унітарне підприємство, хоча також існують інші організаційно-правові форми.
- Інші суб'єкти, включно з державними організаціями, концернами, установами, комунальними підприємствами та, зокрема консорціумами.

Як описано в розділі 4 (також див. Рис. 4.1.), більшість ДП в Україні (86%) здійснюють господарську діяльність у організаційно-правовій формі державного унітарного підприємства в рамках застосовної системи, при цьому їхні норми корпоративного управління часто відрізняються від норм, застосованих до АТ відповідно до Закону АТ. Наприклад, перед державними унітарними підприємствами можуть поставати обмеження стосовно залучення капіталу або формування альянсів у вигляді спільних підприємств, а також вони можуть не підлягати банкрутству (якщо вони є бюджетними або *казенними* підприємствами) (Мінекономіки, 2015^[132]). Однак останніми роками було прийнято нормативно-правові акти, які гармонізують певну практику корпоративного управління в державних унітарних підприємствах із практикою АТ, включно із системою створення наглядових рад (у складі яких працюють незалежні члени ради) та комітетів, а також із вимогами щодо розкриття

інформації. Однак практика та стандарти корпоративного управління в державних унітарних підприємствах (особливо стосовно повноважень членів наглядової ради та засобів внутрішнього контролю) залишаються слабкішими порівняно з АТ і часто не мають передбачених для них засобів правозастосування.

Разом із внесенням змін до законодавства недавні зусилля з реформування ДП зосереджувалися на перетворенні державних унітарних підприємств на акціонерні товариства, зокрема державних унітарних підприємств, які вважаються важливими для економіки. Недавнім прикладом є Укренерго, оператор системи передачі в секторі електроенергії, яке було акціоновано 2019 року. (ОЕСР, 2020^[69]) На цей час лише 6% портфелю українських ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, акціоновано з утворенням акціонерних товариств, а серед перших 15 ДП акціоновано лише вісім. За даними Мінекономіки протягом періоду, коли виконується робота з акціонування решти з перших 15 ДП, планується акціонувати приблизно дванадцять додаткових ДП із загального портфелю ДП.¹⁴¹

Однак акціонування ДП для забезпечення застосування Закону АТ не означає автоматично, що вони підлягатимуть одним і тим самим нормам корпоративного управління, що й подібні приватні компанії. У різних сферах можуть існувати розбіжності, зокрема в сфері практики публічних закупівель, процедур банкрутства або неплатоспроможності, доступу до фінансування та доступності державних гарантій, вимог щодо незалежності наглядових рад, вимог щодо створення комітетів наглядової ради, а також практики висунення кандидатів і призначення органів управління (докладніші відомості про це наведено в наступних розділах).

Основною законодавчою базою, застосовною до ДП, незалежно від організаційно-правової форми є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (далі — «Закон ДП»). Окрім цього, є накази, укази й нормативно-правові акти, які додатково регулюють практику корпоративного управління в секторі ДП. У цій нормативно-правовій базі докладно визначаються певні процедури (включно з призначенням членів наглядової ради та Голови правління), розрізняється практика в державних унітарних підприємствах і АТ, а також у підприємствах, які вважаються стратегічними або «важливими для економіки». Існування багатьох форм і категорій ДП означає, що спрощеної або стандартної практики, що застосовується до ДП, в Україні не існує за критеріями корпоративного управління та застосовності законів.

Помітні відмінності практики корпоративного управління узагальнено в Таблиця 11.1. . Окрім цього, далі в тексті та в наступних розділах наведено деякі (не вичерпні) приклади.

- *Вибір і призначення членів наглядової ради.* Закон АТ передбачає обрання членів наглядової ради під час загальних зборів акціонерів. Однак у ДП, де

¹⁴¹ До переліку, наданого Секретаріату в кінці січня 2021 р., включено наведені далі підприємства. ДП «Укрхімтрансміак», ДП «Оператор ринку», ДП «Енергоатом», ДП «Укртелефільм»; ДП «Антонов», ДП «Завод 410 ЦА», Чугуївський авіаційний ремонтний завод, виробниче об'єднання «Карпати», Бюро авіаційних досліджень і розробок загального призначення, завод «Електротяжмаш», Державне підприємство спеціального зв'язку, Український науково-дослідний інститут радіо і телебачення, а також ДП «Українські спеціальні системи».

держава володіє контрольним пакетом акцій, члени наглядової ради обираються на підставі Постанов КМУ 142, 143 і 777. Такі члени підлягають формальному затвердженню суб'єктами власності та/або КМУ (примітка: як докладніше описується далі в цьому огляді, процедури відрізняються залежно від того, чи вважається ДП важливим для економіки).¹⁴²

- *Процес вибору Голови правління.* У АТ і державних (унітарних) підприємствах під час процесу вибору Голови правління має бути задіяний комітет із призначень. Однак ступінь залучення членів наглядової ради до вибору Голови правління є різною в різних ДП із урахуванням положень, викладених у Постанові КМУ 777. У реальності практика залежатиме від положень статутів компаній і може передбачати створення державного номінаційного комітету (примітка: в державних банках порядок вибору Голови правління визначає наглядова рада).
- *Призначення та зміщення з посади Голови правління.* Відповідно до Закону ДП і деяких постанов КМУ Голова правління призначається та зміщається з посади безпосередньо суб'єктами власності або КМУ (за винятком випадків, якщо Статутом передбачено інше). Закон АТ надає наглядовій раді право призначати та зміщати з посади Голову правління (примітка: однак у АТ статут може надати загальним зборам змістити з посади Голову правління).
- *Мінімальна кількість незалежних директорів.* Закон ДП вимагає, щоб у наглядових радах ДП була більшість незалежних членів (незалежно від організаційно-правової форми). При цьому Закон АТ вимагає наявності мінімум однієї третини (або принаймні двох) незалежних директорів (на практиці виконуються вимоги першого з двох законів). Наразі вісім ДП із перших 15 ДП відповідають цій вимозі (за винятком Поліграфкомбінату «Україна»).
- *Вимоги до комітетів ради.* Хоча Постановою КМУ № 142 передбачено основні вимоги щодо створення комітетів ради, Закон АТ викладає докладніші вимоги стосовно функціонування комітетів. Більш того, Закон України «Про банки і банківську діяльність» містить положення про створення комітету з управління ризиками, яке відсутнє в Законі АТ і постановах, застосованих до ДП.
- *Обмежені повноваження наглядових рад.* У ДП держава бере участь у затвердженні ключових корпоративних документів, за які традиційно відповідає наглядова рада, наприклад, стратегічних і фінансових та інвестиційних планів, а також бізнес-планів. Окрім цього, наглядова рада АТ може затверджувати значні транзакції (включно з транзакціями, вартість яких складає понад 50% статутного капіталу), якщо є принаймні третина незалежних директорів і якщо це дозволено статутом. Це не застосовується до державних унітарних підприємств.
- *Прозорість і розкриття інформації* У великих ДП, підприємствах, які становлять суспільний інтерес, підприємствах, які є монополіями або мають ексклюзивні права, вимоги щодо прозорості та розкриття інформації застосовуються жорсткіше (порівняно з іншими ДП), а також вимагається проведення незалежних аудитів (див. розділ 15). Однак імплементація все ще перебуває на стадії виникнення. Більш того, до АТ, які перебувають під

¹⁴² Більш того, ці процеси не застосовуються до оператора ГТС України, який є ТОВ і не перебуває в безпосередній власності держави.

наглядом НКЦПФР, можуть застосовуватися додаткові вимоги щодо звітування.

- *Банкрутство та неплатоспроможність.* Хоча тільки бюджетні ДП не підпадають під правила банкрутства (згідно з Господарським кодексом), усі ДП в Україні отримують доступ до фінансування за умови прямої державної гарантії через вимогу законодавства, щоб активи ДП залишалися у власності держави. *Фактично* багато ДП не можуть збанкрутувати через втручання держави чи застосування інших законів або мораторіїв, які запобігають будь-яким діям кредиторів.

Організаційно-правові форми ДП не впливають на положення працівників порівняно з іншими компаніями. Наскільки відомо робочій групі з оцінки, винятком є вимога для працівників подавати електронні декларації про активи.

Таблиця 11.1. Порівняння практики корпоративного управління в різних ДП

Організаційно-правова форма	Узагальнення практики корпоративного управління
Державне унітарне підприємство	<ul style="list-style-type: none"> • Регулюється Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та Господарським кодексом • Суб'єкти власності (включно з КМУ) здійснюють права власника, затверджують статuti, стратегічні, фінансові та інвестиційні плани, розробляють ключові показники ефективності ДП, а також здійснюють вибір і призначення членів наглядової ради та Голови правління. Для важливих для економіки ДП призначення членів наглядової ради та Голови правління здійснюється за допомогою номінаційного комітету при Мінекономіки, при цьому КМУ затверджує призначення. • Є вимога створення наглядової ради (з більшістю незалежних членів), тільки якщо сума активів (або статутного капіталу) ДП перевищує 2 мільярди грн. або якщо його чистий дохід перевищує 1,5 мільярди грн., або якщо ДП є публічним акціонерним товариством, або приватним акціонерним товариством, що має принаймні 10 акціонерів. Незалежні члени ради призначаються за допомогою конкурсної процедури відбору, а представники держави призначаються безпосередньо суб'єктами власності. Наглядова рада створює комітети (включно з комітетами з аудиту, винагород і призначення), налаштовує функцію внутрішнього аудиту та вибирає незалежного аудитора (хоча це можуть існувати ревізійні комісії, див розділ 16.10). Наглядова рада також затверджує проекти стратегічних і фінансових планів. Фінансові плани можуть підлягати затвердженню КМУ, якщо ДП є природною монополією або якщо його сума прибутку перевищує 50 мільйонів грн. • ДП зобов'язані публікувати інформацію, включно з фінансовою звітністю, річними звітами та статутами, як зазначено в розділі 15 цього огляду (також див. Постанову КМУ 1067).
Акціонерне товариство	<ul style="list-style-type: none"> • Регулюється, зокрема Законом України «Про акціонерні товариства» та Законом України «Про управління об'єктами державної власності». КМУ та суб'єкти власності можуть акціонувати ДП, щоб покращити його функції корпоративного управління. • Наглядова рада (на 1/3 незалежна плюс принаймні два незалежні директори в ДП, але на практиці є консенсус, що в АТ, що є державними підприємствами, має бути незалежна більшість) має створюватися в акціонерних товариствах, що є публічними, або в приватних акціонерних товариствах, які мають принаймні 10 акціонерів або більше. Подібно до інших ДП члени наглядової ради мають утворити комітет із питань аудиту, винагород та призначень. Вони також можуть брати активнішу участь у виконанні таких функцій, як визначення розміру винагороди та умов договору з посадовими особами компанії, затвердження значних транзакцій і вирішення питань, пов'язаних із підрозділами компанії. Відповідно до Закону АТ повноваження призначати Голову правління належать наглядовій раді, хоча в акціонованих ДП часто буває інакше, а процедури викладені в статуті компанії. • Річна фінансова звітність підлягає обов'язковому незалежному аудиту зовнішнім аудитором, кандидатуру якого для затвердження загальними зборами акціонерів (суб'єктом – власником акцій) пропонує наглядова рада. Наглядова рада призначає/зміщує з посади голову відділу внутрішнього аудиту. Подібно до інших ДП в деяких державних акціонерних товариствах ще можуть існувати ревізійні комісії (як докладно описано в розділі 16.10). • Акціоновані ДП підлягають подібним вимогам щодо розкриття інформації так само, як інші ДП (як докладніше викладено в Постанові КМУ 1067). Компанії можуть підлягати додатковим вимогам зі звітування та розкриття інформації згідно з правилами Національної комісії з цінних паперів і фондових ринків.

Статус	Узагальнення практики корпоративного управління
Важливі для економіки ДП	<ul style="list-style-type: none"> Важливі для економіки ДП – це суб'єкти, вартість активів (або статутний фонд новоствореного суб'єкта) яких перевищує 2 мільярди грн. або які мають чистий дохід понад 1,5 мільярди грн. Незалежні члени наглядової ради призначаються за допомогою конкурсної процедури та відбираються постійним номінаційним комітетом, який складається з Міністрів (або заступників міністрів) Мінекономіки, Міністерства фінансів і суб'єкта власності, при цьому недержавних членів призначає КМУ (застосовується до ДП, які безпосередньо належать державі). Представники держави також підлягають затвердженню номінаційним комітетом, хоча цей процес є менш жорстким. Призначення до складу наглядової ради та призначення Голови правління підлягають затвердженню КМУ, хоча деякі ДП можуть звільнитися від цих вимог залежно від статуту та організаційно-правової форми компанії. Наглядові ради можуть призначити Голову правління, лише якщо це передбачено статутом.
Стратегічно важливі ДП	<ul style="list-style-type: none"> КМУ визначає список стратегічно важливих ДП (Постанова № 83 2015-п), згідно з яким застосовуються деякі документи корпоративного управління. Зокрема, призначення Голови правління, а також реорганізація ДП підлягають затвердженню КМУ.
Винятки за типами	<ul style="list-style-type: none"> Узагальнення практики корпоративного управління
Державні банки	<ul style="list-style-type: none"> Відповідно до статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (за винятком Укргазбанку, який належить державі на 94,94% та працює в рамках законодавчої бази для приватних банків та інших ДП. Стаття 7 застосовується до державних банків, які перебувають у державній власності на 100%). КМУ затверджує статут, визначає основні види діяльності державного банку, розробляє стратегію та затверджує річні звіти (часто через Міністерство фінансів). Він визначає стратегічні види діяльності банку та затверджує стратегії розвитку. КМУ також призначає членів наглядової ради та припиняє їхні повноваження, встановлює розмір їхньої винагороди, а також визначає критерії вибору зовнішнього аудитора. Представників держави в радах призначає КМУ, Президент і Верховна Рада. Незалежні члени наглядової ради призначаються відповідно до конкурсної процедури й підлягають затвердженню НБУ. Наглядова рада затверджує принципи корпоративного управління та висновки аудиторів, а також створює комітети ради (включно з комітетами з аудиту, винагород і призначення). Вона також розробляє стратегії розвитку та вибирає Голову правління (який підлягає затвердженню Національним банком України).
Оборонні компанії	<ul style="list-style-type: none"> Їх регулює Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» (застосовується до ДП «Укроборонпром» та його компаній-членів). Члени наглядової ради ДП «Укроборонпром» безпосередньо призначаються КМУ та Президентом без формальних конкурсних процедур на основі заслуг кандидатів і не отримують винагороду. У інших оборонних ДП (у повній власності держави), що є учасниками Державного концерну «Укроборонпром» (тобто перебувають під наглядом ДП «Укроборонпром»), Голови правління та члени інших органів управління (включно з членами наглядової ради) призначаються Головою правління ДП «Укроборонпром» без формальної процедури. Суб'єкт власності призначає та звільняє Голів правління дочірніх підприємств ДП «Укроборонпром», але Голову правління ДП «Укроборонпром» (материнської компанії) призначає та звільняє Президент за пропозицією Прем'єр-міністра.
Комунальні підприємства	<ul style="list-style-type: none"> Створюються органами місцевого самоврядування, які формують їхній статутний фонд. Органи управління включають голову та наглядову раду (яку часто не утворюють). Суб'єкти власності відповідають за призначення голів суб'єктів у своїй сфері управління, а члени наглядової ради (якщо її сформовано), здійснюють моніторинг їхньої діяльності та керування нею. Вимог щодо створення незалежної наглядової ради не існує. У деяких суб'єктах процес вибору Голови правління має бути конкурсним (включно з військовими та освітніми установами). Відповідно до Господарського кодексу має проводитися аудит річної фінансової звітності комунальних підприємств. Інформація про їхні цілі, звіти, аудит яких проводився, річні звіти тощо має публікуватися.
Інші винятки	<ul style="list-style-type: none"> Укрзалізниця: регулюється Законом України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», КМУ є суб'єктом власності та здійснює права власника через Міністерство

інфраструктури, яке готує відповідні рішення КМУ. Міністерство інфраструктури також діє як орган регулювання залізничного сектору.

- Дочірні підприємства ДП «Нафтогаз»: регулюються застосовним законодавством залежно від їхньої організаційно-правової форми. ДП «Нафтогаз» здійснює права акціонера за певними обмеженнями (наприклад, фінансові плани природних монополій підлягають затвердженню КМУ).
- Одеський припортовий завод та інші ДП у процесі приватизації, що перебувають під управлінням ФДМУ: регулюються застосовним законодавством залежно від організаційно-правової форми. У багатьох випадках наглядові ради з незалежними членами не призначаються безвідносно до того, чи відповідає ДП критеріям для обов'язкового призначення такої ради. ФДМУ, як власник контрольного пакету акцій, часто призначає своїх працівників до складу наглядової ради без чіткої та прозорої процедури відбору.

Примітка: у наступних розділах можна знайти докладніший огляд функцій корпоративного управління в ДП.
Джерело: підготовлені автором дані, зокрема ґрунтуються на Законі України «Про управління об'єктами державної власності», Законі України «Про акціонерні товариства» та Законі України «Про банки і банківську діяльність».

11.2. Політичне втручання та операційна автономія

В. Держава має надати ДП повну операційну автономію задля досягнення їхніх визначених цілей, а також утримуватися від втручання в керування ДП. Держава як акціонер має уникати повторного визначення цілей ДП у непрозорий спосіб.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» визначає перелік повноважень, наданих державним органам ДП, а також повноважень, які, як правило, не передбачають повсякденне втручання власників. Однак держава задіяна при затвердженні ключових корпоративних документів (наприклад, стратегії, фінансових та інвестиційних планів), що часто призводить до формулювання кількох цілей ДП, що конкурують між собою.

Закон АТ визначає роль наглядової ради та перелічує її права й зобов'язання «захищати права акціонерів», а Господарський кодекс (статті 6, 19, 23, 136) прямо забороняє незаконне втручання в діяльність ДП суб'єктом власності, державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, а також посадовими особами, безпосередньо задіяними в здійсненні державного контролю та нагляду (Верховна Рада, 2003). Однак як зазначалося вище відсутність ясності та видимості органів управління, передбачених у відповідному законодавчому та нормативно-правовому акті, який призначає їхні відповідні ролі й обов'язки, створює можливості для неналежного політичного втручання. Більш того, стаття 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» та Постанова КМУ № 777 передбачають широкі повноваження держави як власника брати участь у призначенні та звільненні Голови правління (особливо у важливих для економіки ДП та ДП, які перебувають у власності КМУ). Хоча проект закону про корпоративне управління (так званий проект ех-6428) передбачає забезпечити автономію наглядових рад і краще перелічити підстави для зміщення з посади членів ради, при цьому він не виключає можливість політичного втручання. Більш того, значна група важливих для економіки ДП (включно з ДП, які перебувають у власності КМУ, а також ДП оборонного сектору) залишаються виключеними зі сфери застосування деяких положень законопроекту, що стосуються корпоративного управління. На час написання цього документу в уряді продовжувалось

обговорення положень законопроекту, які можуть піддаватися подальшим змінам.

Було впроваджено значні удосконалення задля обмеження кількості випадків неналежного політичного втручання серед деяких із перших 15 ДП і державних банків, які були об'єктом великих реформ корпоративного управління та мають робочі незалежні наглядові ради. Незважаючи на це, за спостереженнями зацікавлених сторін на наглядові ради справляється постійний тиск у формі прямого або непрямого політичного впливу на рішення, які мають прийматися виключно органами управління ДП. Альтернативно застосовуються погрози порушення проти виконавчих і не виконавчих директорів заходів із правозастосування та кримінальних розслідувань. Цей тип неналежного втручання призвів до того, що протягом останніх кількох років у відставку подали багато видатних членів наглядових рад (ОЕСР, 2019^[40]) (інформаційне агентство «Рейтер», 2017^[219]) (видання Kyiv Post, 2020^[220]) (Атлантична рада, 2020^[221]) (Аслунд, 2020^[222]).¹⁴³

Неналежне втручання держави – власника підприємства в повсякденну діяльність ДП може проявлятися в формі різних механізмів, включно з наведеними далі (перелік не є вичерпним).

- Як єдиний або основний акціонер у більшості ДП, держава може контролювати корпоративні рішення (через розподіл повноважень, які, як правило, надаються загальним зборам акціонерів)
- Суперечливі положення законодавства, які обмежують операційну автономію ДП, особливо стосовно ролей і обов'язків наглядових рад у ДП
- Обов'язок безпосереднього нагляду за функцією управління та аудиту в ДП, у яких немає наглядових рад або в яких немає незалежних наглядових рад
- Можливість призначити Голів правління в ДП (за рідкими винятками, коли Статутом компанії передбачено інше), а також пряме призначення Президентом голови ДП «Укроборонпром»¹⁴⁴
- Кілька комерційних і не комерційних цілей, що конкурують між собою, а також *спеціальні обов'язки*
- Затвердження основних корпоративних документів, таких як, стратегічні, фінансові та інвестиційні плани, а також бізнес-плани¹⁴⁵

¹⁴³ Деякі міжнародні члени рад посилалися на політичний тиск, неналежне політичне втручання в роботу рад і погрози порушення кримінальних справ як форму тиску в формі прикладів проблем, пов'язаних із роботою в складі наглядових рад українських ДП. На додаток до цього в лютому 2021 р. виконуючий обов'язки Міністра енергетики запропонував Прем'єр міністру подати на розгляд КМУ документ про відставку Голови правління ДП «Нафтогаз» і розірвання трудових договорів із членами наглядової ради (Укрінформ, 2021^[338]). У квітні 2021 року КМУ звільнив як наглядову раду, так і Голову правління ДП «Нафтогаз» (посилаючись на незадовільну роботу в 2020 році) та призначив виконуючого обов'язки Міністра енергетики новим Головою правління, після чого одні й ті самі члени наглядової ради були призначені повторно (КМУ, 2021^[67]) КМУ також вніс зміни до Постанови № 777, які передбачали призначення Голови правління ДП «Нафтогаз» без застосування встановленої процедури конкурсного відбору у важливих для економіки ДП (КМУ, 2021^[160]).

¹⁴⁴ Хоча у важливих для економіки та стратегічних ДП процес призначення може здійснюватися на конкурсній основі, в інших ДП, де суб'єкти власності можуть безпосередньо призначити голів правління, цей процес може перебувати на початковій стадії.

¹⁴⁵ Закон ДП також має положення стосовно функцій суб'єктів власності, які можуть додатково розширювати їхні повноваження. Наприклад, вони повинні «контролювати імплементацію показників фінансових планів підприємств, що належать до їхньої сфери управління, та вживати заходів задля покращення їхньої

- Непояснені затримки або зупинки при скликанні номінаційного комітету для призначення кандидатів на посаду членів наглядової ради або Голови правління
- Висунення кандидатів із фактичними конфліктами інтересів або конфліктами інтересів, що сприймаються, до органів управління ДП, а також призначення представників держави за мінімальними критеріями відбору та відповідно до швидкої процедури висунення кандидатів
- Прямі вказівки представникам держави з питань, що перебувають у сфері компетенції наглядової ради
- Пряме зміщення з посади окремих членів наглядової ради суб'єктом власності (за винятком державних банків)
- Призначення виконуючих обов'язки Голови правління у важливих для економіки ДП у обхід конкурсної процедури відбору
- Існування ревізійних комісій безпосередньо в ДП проведення позапланових аудитів, коли Голови правління зміщуються з посади
- Затвердження внутрішніх і закордонних запозичень
- Необґрунтовані перевірки державною службою аудиту та іншими органами нагляду або потенційна можливість кримінального переслідування виконавчих директорів або членів наглядової ради із політичних мотивів.

На цей час цей законопроект розробляється та є призначеним для вирішення деяких невідповідностей у законодавчій базі та кращого відображення в законодавстві повноважень наглядових рад паралельно зі зменшенням обсягу неналежного втручання в діяльність ДП. Однак варто зазначити, що цей законопроект протягом років піддавався численним редакціям. Більш того, зі сфери застосування цього законопроекту залишається виключеною значна підгрупа важливих для економіки ДП. На час написання цього документу в уряді продовжувалось обговорення положень законопроекту, які можуть піддаватися подальшим змінам.

11.3. Незалежність рад

С. Держава має дозволяти радам ДП виконувати свої обов'язки та має поважати їхню незалежність.

Законом України «Про управління об'єктами державної власності» вводиться вимога, щоб наглядові ради в ДП склалися з більшості незалежних членів. Як зазначалося, на цей час лише вісім ДП із перших 15 ДП мають ради, що задовольняють вимозі законодавства, а решта ДП є об'єктом подальших заходів із реформування (див. Таблиця 6.1.). Разом із реформами в перших за розмірами 15 ДП усі державні банки задовольняють критеріям незалежності наглядових рад, що регулюється НБУ. Щодо решти портфелю не можна вважати, що органи управління ДП діють незалежно від державних акціонерів і керівництва, а в більшості випадків представників компанії безпосередньо

роботи», – це формулювання може тлумачитися по-різному. У деяких випадках суб'єкти власності також можуть відстрочувати затвердження стратегічних документів (таких як фінансові плани), що заважає господарській діяльності ДП.

призначають профільні міністерства. Така сама ситуація застосовується до комунальних підприємств.

Зазначається, що при призначенні представників держави до рад ДП, у яких є незалежні члени, ці представники діють незалежно від держави та мають одні й ті самі права та обов'язки, що й інші члени ради. Хоча поправкою від 2016 року до Закону ДП передбачалося скасувати письмові вказівки щодо того, як слід голосувати з питань порядку денного, на практиці фактична незалежність представників держави від держави є номінальною, тому що в будь-який час їх може бути звільнено або замінено іншою кандидатурою. Однак при цьому висловлювалася занепокоєність щодо конфліктів інтересів з деякими представниками держави (див. розділ 16).¹⁴⁶

Вищезазначений законопроект, який вносить зміни до системи корпоративного управління в ДП, покликаний вирішити деякі невідповідності в законодавчій базі та краще сформулювати в законодавстві незалежність і фідучіарні обов'язки наглядових рад.¹⁴⁷

11.4. Централізація функції власника

D. Здійснення прав власності має бути чітко визначене в межах державної адміністрації. Здійснення прав власності має бути централізованим і зосередженим у одному суб'єкті власності, а якщо це неможливо, воно має здійснюватися координаційним органом. «Суб'єкт власності» повинен мати спроможність і компетенцію ефективно виконувати свої обов'язки.

Як зазначено в розділі 5, частина I, державна власність в Україні повністю децентралізована, а права власності здійснюють понад 80 суб'єктів. Це виключає домовленості щодо права власності для суб'єктів, які досягаються на субнаціональному рівні (див. розділ 8 і Додаток А). Законом України «Про управління об'єктами державної власності» (стаття 1) передбачено, що права власності призначено КМУ та довгому переліку «уповноважених органів», визначеному в статті 4 Закону.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Законом ДП і Постановою КМУ № 142 чітко передбачається, що незалежні члени ради мають бути неупередженими та діяти в інтересах компанії, але це, здається, не застосовується у випадку працівників держави (що також зазначається в розділі 16). Однак статтею 11 Закону ДП передбачено, що представники держави можуть приймати рішення незалежно.

¹⁴⁷ Проект закону про корпоративне управління (так званий проект ех-6428), що наразі обговорюється, може передбачити фідучіарні обов'язки. Складені на цей час положення передбачають наведене далі: обов'язок діяти добросовісно та розумно виключно в інтересах юридичної особи в рамках повноважень, наданих статутом юридичної особи та законом, а також у спосіб, який забезпечить досягнення цілей юридичної особи, включно з уникненням конфлікту інтересів.

¹⁴⁸ Цей перелік включає наведене далі: Кабінет Міністрів; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері управління державним майном (Мінекономіки); міністерства та інші органи виконавчої влади, та державні колегіальні органи (уповноважені суб'єкти власності); Фонд державного майна України; органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради (парламенту) України та Кабінету Міністрів України; органи, що здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених певними законами; державні бізнес-асоціації, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації, державні підприємства, установи, організації чи господарські товариства, 100 відсотків акцій яких належать державі чи іншому суб'єкту господарювання, 100 відсотків акцій якого належать державі; Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Відповідно до цього законодавчого акту на виконання наданих Кабінетом Міністрів (КМУ) повноважень Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки), Міністерство фінансів та інші профільні міністерства відповідають за розробку державної політики в сфері управління державним майном (див. Таблиця 5.1.). Однак усі ці суб'єкти також здійснюють права акціонерів у ДП, що перебувають у їхній власності, але при цьому також мають ширший мандат щодо формування інституційного, правового та політичного середовища, в якому ДП здійснюють господарську діяльність. Більшість із цих розрізнених суб'єктів власності поєднують кілька ролей, зокрема здійснюють права власності, формулюють державну політику, а іноді приймають нормативно-правові акти. Це призводить до конфліктів цілей і погіршує їхню спроможність ефективно наглядати за своїми портфелями як активний і професійний власник.

Як описано в розділі 5, хоча КМУ несе загальну відповідальність за питання державного майна, він передає багато повсякденних обов'язків департаменту управління державною власністю Мінекономіки, який є основним розробником проектів актів Кабінету Міністрів із питань, пов'язаних зі здійсненням прав власності або політикою державної власності КМУ. Як докладно описано в розділі 5 і Таблиці 5.1, Мінекономіки є основним рушієм створення загальної політики винагороди, політики виплати дивідендів і Основних засад (політики власності). При цьому Мінекономіки також визначає порядок денний реформ і здійснює нагляд за розробкою планів заходів із корпоративного управління для перших 15 ДП.

Мінекономіки також скликає (від імені КМУ) номінаційний комітет для висунення кандидатур членів наглядової ради, а також виконавчих директорів у важливих для економіки ДП. Воно централізує інформацію про фінансову та економічну діяльність окремих суб'єктів і публікує дані онлайн-ої сукупної інвентаризації фінансової інформації ДП (ProZvit). Міністерство також було основним розробником законопроектів і документів політики стосовно корпоративного управління в ДП, включно із законопроектом 6428, а також більш недавнім проектом закону про корпоративне управління (так званий проект ex-6428), який наразі обговорюється. Більш того, Мінекономіки очолювало дискусії стосовно реорганізації домовленостей щодо власності та ініціювало плани в цьому відношенні (Фонд національного багатства), розробило стратегію сортування об'єктів приватизації за трьома категоріями «тріаж», яка лежить у основі Закону України «Про приватизацію» 2018 року. Задля підтримки цих різних ініціатив Мінекономіки використовувало групи *фактичної* недержавної підтримки та групи з консультування, які є частиною «архітектури підтримки реформ», що має спонсорське фінансування та призначена для зміцнення спроможності уряду здійснювати розробку та імплементацію реформи державного сектору (див. поле 11.1).

Поле 11.1. Ініціативи з реформ та групи з консультування при Мінекономіці

Задля підтримки реформ Мінекономіки використовувало групи *фактичної* недержавної підтримки та групи з консультування, які є частиною «архітектури підтримки реформ», що має спонсорське фінансування та покликана зміцнювати спроможність уряду здійснювати розробку та імплементацію реформи державного сектору. Часто за керівництво процесом реформ відповідають ці підрозділи, включно з Офісом реформ КМУ (у рамках КМУ) і «Командами підтримки реформ» (у рамках Мінекономіки). Саме вони забезпечують для міністерства наявність відповідних знань. На додаток до цього при наданні консультацій високого рівня політичним лідерам була задіяна Стратегічна група радників з підтримки реформ. Ці експерти, які отримують фінансову підтримку міжнародних фінансових установ і додаткову фінансову підтримку різних спонсорів, фінансуються поза межами системи винагороди державних службовців. Це дозволяє Мінекономіці користуватися ширшим спектром місцевих і міжнародних експертних знань. Однак як зазначалося в попередньому аналізі ОЕСР, ці органи мають консультативний і дорадчий характер та не є інтегрованими до наявних установ, внаслідок чого їхня спроможність впливати на потенційні процеси може бути обмеженою. Більш того їхня залежність від міжнародних фінансових установ і спонсорського фінансування також означає, що вони можуть змінюватися.

Джерело: (ОЕСР, 2019^[40]).

Реальні суб'єкти власності в профільних Міністерствах фінансуються за рахунок бюджету Міністерства або установи, асигнованого з державного бюджету. За даними КМУ винагороди державних службовців і персоналу окремих суб'єктів власності часто може бути недостатньо для здійснення функцій власника (хоча в різних міністерствах ресурси можуть бути різними),¹⁴⁹ проте реорганізація цього є загальною проблемою державної адміністрації України (докладніше про персонал різних профільних міністерств див у розділі 5.1.3).

Хоча Мінекономіки координує широку політику реформи ДП, воно не має контролю за діями та заходами інших суб'єктів власності без політичної підтримки КМУ. Однак політична підтримка на рівні КМУ може бути важким завданням, залежно від рівня політичної волі різних профільних міністерств, а також політичної волі глав уряду щодо здійснення реформи в масштабах усього уряду. Мінекономіки та Міністерство фінансів, здається, не координують заходи з виявлення ключових ризиків при розробці річних звітів про фінансові ризики, пов'язані з ширшим портфелем ДП, або під час складання політики виплати дивідендів і керівних принципів оцінки відповідності структури капіталу (Міністерство фінансів, 2021^[223]). Міністерство фінансів більшою мірою зосереджується на своїй ролі як основного фокусу реформи корпоративного управління в державних банках (під керівництвом НБУ).¹⁵⁰ Центральну роль Мінекономіки можна надалі зміцнити, щоб надати йому більшу спроможність і

¹⁴⁹ У деяких випадках фінансування є недостатнім (наприклад, у Міністерстві енергетики), але в інших міністерствах (наприклад, у Міністерстві фінансів) є кращі ресурси та персонал (включно з підрозділом, який відповідає за нагляд за ДП), а також менше не фінансових ДП, нагляд за якими потрібно здійснювати.

¹⁵⁰ До недавнього часу Міністерство фінансів також відповідало за нагляд за двома основними державними операторами системи передачі. Однак відповідно до нового наказу уряду ці два оператора системи передачі передаються назад до сфери відання Міністерства енергетики при тому, що енергогенеруючі компанії з того часу були передані КМУ задля забезпечення того, щоб домовленості щодо власності відповідали вимогам щодо відокремлення власності, передбаченим Третім енергетичним пакетом ЄС (КМУ, 2021^[45]).

відповідальність щодо координації обов'язків власника в масштабах усього уряду.

Як зазначалося, попереднім урядом були розроблені конкретні плани створення централізованого холдингу (так званого «Фонду національного багатства»), але поточний уряд призупинив ці плани, а раніше запланований бюджет для створення Фонду був пізніше вилучений із Державного бюджету на 2020 рік. Подальші домовленості щодо власності досі обговорюються, зокрема в світлі розробки економічної стратегії на період до 2030 року, однак робочій групі з оцінки відомостей щодо будь-яких конкретних планів надано не було. Більш того, для створення Фонду національного багатства в 2021 році бюджет не передбачено.

Варто також зазначити, що Фонд державного майна України (ФДМУ) є ще однією ключовою установою, яка виконує обов'язки власника в Україні. Його основною роллю є приватизація ДП, хоча при цьому він залишається установою, яка існує на формальній основі по відношенню до власного бюджету та окремо від Мінекономіки й інших профільних міністерств (див. розділ 5 і поле 5.2). ФДМУ активно намагається побудувати кращу історію малої приватизації, незважаючи на невдалі результати великої приватизації (також див. розділ 9.6). Останнім часом ФДМУ піддавався значній реструктуризації задля оптимізації його діяльності, а також було подано новий законопроект № 4543, покликаний забезпечити фінансування ФДМУ, яке дозволить завершити приватизацію великих майнових об'єктів. Цей законопроект було прийнято в березні 2021 року (Верховна Рада, 2020^[224]).

11.5. Підзвітність суб'єкта власності

Е. Суб'єкт власності має нести відповідальність перед відповідними представницькими органами, мати чітко визначені відносини з відповідними державними органами, включно з вищими державними установами з питань аудиту.

Вимоги щодо підзвітності суб'єктів власності (наприклад, профільних міністерств) перед парламентом визначені непрямо через підзвітність державних міністерств і в ширшому плані – через підзвітність уряду парламенту. Однак для профільних міністерств спеціальних вимог немає, також їхні підрозділи не підпорядковуються ДП, а радше підпорядковуються безпосередньо парламенту при здійсненні функції державного власника. Діяльність державних і комунальних підприємств підлягає зовнішньому аудиту Державною аудиторською службою під керуванням КМУ та Міністерства фінансів.¹⁵¹ Вона відповідає за імплементацію політики державного фінансового контролю та моніторинг ефективності використання державних ресурсів, при цьому також має широкі юридичні повноваження та повноваження щодо накладення санкцій. На додаток до цього, Рахункова палата, яка перебуває під наглядом парламенту, контролює надходження коштів до державного бюджету

¹⁵¹ Комунальні підприємства підлягають аудиту виключно тією мірою, якою вони використовують кошти державного бюджету або якщо вони користуються будь-якими державними податковими пільгами. Однак на запит муніципальних утворень також може проводитися аудит використання коштів із місцевих бюджетів.

й здійснює моніторинг їхнього використання (як докладніше описано в розділі 15.2).

Постановою КМУ № 832 (КМУ, 2007^[225]) визначаються процедури підзвітності суб'єктів власності. Це вимагає щоквартальної та річної звітності для Мінекономіки в наведених далі областях:

- оцінка ефективності управління
- показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання
- імплементація державою фінансових планів суб'єктів господарювання та їхня платоспроможність
- дотримання законодавства про використання та збереження державної власності
- виконання обов'язків суб'єктів управління відповідно до законодавства

Аудит, проведений 2017 року Рахунковою палатою виявив, що ці передбачені законодавством механізми звітування з великою вірогідністю представляють собою «формальність», яка має невеликий вплив на практику корпоративного управління ДП, а також на управлінські або стратегічні рішення в сфері управління державною власністю (КМУ, 2020^[42]) (ОЕСР, 2019^[40]).

Відповідно до статті 4 Закону України «Про Фонд державного майна України» ФДМУ підпорядковується Президенту та має подавати квартальні та річні звіти про свою діяльність Президенту, Верховній Раді та КМУ.

11.6. Здійснення державою прав власника

Ф. Держава має діяти як поінформований і активний власник, який має здійснювати свої права власності з урахуванням юридичної структури кожного підприємства. Її основні обов'язки включають наведені далі.

Ф.1. Представництво на загальних зборах акціонерів і ефективне здійснення прав голосу.

Правила та процедури, які регулюють представництво держави на загальних зборах, визначені статтею 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», який передбачає наведене далі: «Представник держави на загальних зборах та засіданнях наглядових рад (член наглядової ради) самостійно приймає рішення з питань порядку денного, за винятком випадків, передбачених цим законом».

Закон передбачає, що держава як акціонер має право голосувати на загальних зборах із питань затвердження значних транзакцій (наприклад, вартість яких становить 25 відсотків або більше вартості активів компанії за даними останньої фінансової звітності компанії).¹⁵² Голосування на загальних зборах акціонерів здійснює представник держави виключно на підставі довіреності, наданої суб'єктом власності. У компаніях, які мають «стратегічне значення для економіки

¹⁵² За необхідності транзакції на суму понад 25% вартості активів може затверджувати представник держави. Однак у загальному випадку як відповідно до Закону АТ, так і відповідно до Закону ДП транзакції на суму понад 10% вартості активів підлягають затвердженню наглядовою радою. Залежно від складу ради та суми транзакції можуть застосовуватися додаткові вимоги. За відсутності наглядової ради транзакцію затверджує суб'єкт власності.

та безпеки держави» та в яких державі належить понад 10 відсотків акцій, голосування, яке здійснюється на загальних зборах, ґрунтується на рішенні КМУ. Голосування в компаніях, у яких КМУ здійснює права власника безпосередньо, підлягає дещо іншій процедурі, згідно з якою вимагається наказ КМУ. Мінекономіки розробляє та подає на розгляд проект протягом 10 днів із моменту звернення ДП або з моменту отримання наказу КМУ щодо підготовки проекту наказу. Однак у деяких ДП (наприклад, ДП «Нафтогаз») повноваження загальних зборів здійснюються одноособово акціонером, як передбачено Статутом підприємства. (КМУ, 2015^[226]) (КМУ, 2020^[227])

Більш того, Постановою КМУ № 678 встановлюється порядок голосування представниками держави на загальних зборах компанії. Цей порядок передбачає видання ДП наказу про затвердження завдання з голосування не пізніше 15 днів до дати проведення загальних зборів. У випадку голосування, пов'язаного з органами управління ДП, наказ видається за чотири дні до дати проведення загальних зборів (КМУ, 2014^[228]).

Закон АТ вимагає проведення річних загальних зборів акціонерів, хоча на запит ради, будь-якого акціонера, який має понад 10% акцій із правом голосу, аудитора або в інших випадках, передбачених Статутом, можна провести позачергові збори (стаття 47).

Варто зазначити, що в будь-якому АТ з єдиним акціонером немає юридичної вимоги скликати загальні збори, а голосування здійснюється за допомогою описаних вище процедур.¹⁵³ Однак незрозуміло, наскільки активно держава є представленою на загальних зборах акціонерів частково приватизованих державних компаній, а також наскільки часто вона здійснює свої права голосу.¹⁵⁴

F.2. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Створення належним чином структурованого, ґрунтованого на заслугах і прозорого процесу висунення кандидатів на посаду членів ради в ДП, у яких держава володіє 100% акцій або контрольним пакетом акцій, активна участь у висуненні кандидатів на посади в усіх радах ДП, а також здійснення внеску в різноманітність складу рад.

У більшості ДП Закон України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає наведені далі обов'язки стосовно висунення кандидатів у члени ради та практичної роботи рад.

- Затвердження відповідних змін до статуту компанії (який передбачає створення наглядової ради та її повноваження);
- Затвердження політики висунення кандидатур до ради.
- Створення номінаційного комітету, який розробляє критерії відбору членів наглядової ради (які мають відповідати структурі, встановленій Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та відповідними

¹⁵³ Подібно до інших АТ загальні збори в ДП можуть голосувати з питань, передбачених для голосування ними відповідно до законодавства, а також із інших питань, за винятком питань, зарезервованих для вирішення наглядовою радою. Однак у ДП питання, зарезервовані для вирішення наглядовою радою (особливо в акціонованих ДП), не завжди можуть бути зрозумілими (такі як призначення Голови правління).

¹⁵⁴ Колись у ДП «Укрнафта» була проблема, коли вимогу до кворуму довелося змінити/знизити, щоб розблокувати можливість ухвалення рішень загальними зборами акціонерів.

підзаконними актами), та на основі цих критеріїв розміщення публічного оголошення про вакансії (за винятком важливих для економіки ДП).¹⁵⁵

- Початок процедури конкурсного відбору незалежних членів ради
- Пропозиція представників держави в складі наглядової ради, які підлягають затвердженню КМУ у важливих для економіки ДП (у іншому випадку вони призначаються безпосередньо суб'єктом власності).
- Визначення умов договору та розміру винагороди членів ради відповідно до системи, передбаченої КМУ (за винятком важливих для економіки ДП).¹⁵⁶
- Оцінка продуктивності роботи членів наглядової ради на основі ключових показників ефективності (КМУ, 2017_[161]).

Порядок висунення кандидатів на посади членів ради радикально змінився після внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» 2016 року. Загалом процесом висунення кандидатів у ДП регулює набір із трьох Постанов КМУ, а саме: Постанови № 142, 143 і 777 (як докладніше описано в розділі 6 і Додатку D). Загалом Постанова КМУ № 143 застосовується до призначення представників держави (включно з таким призначенням у важливих для економіки ДП), а Постанова 142 застосовується до призначення незалежних членів наглядової ради в більшості ДП.

Однак якщо ДП вважаються важливими для економіки, одні й ті самі процедури відбору на основі Постанови КМУ № 777 застосовуються як до незалежних членів наглядової ради, так і до Голови правління. У інших ДП суб'єкт власності може вирішити застосовувати одні й ті самі процедури, які застосовуються для важливих для економіки ДП (згідно з Постановою КМУ № 777), але на практиці застосовуватимуться процедури згідно з Постановою КМУ № 142. Процедури призначення для державних банків передбачено у вигляді окремої процедури, визначеної в статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» і в Постанові КМУ 267 (див. розділ 7.4.). Із цих норм є низка винятків, зокрема для ДП, які здійснюють господарську діяльність у оборонному секторі.¹⁵⁷

Для важливих для економіки ДП суб'єкт власності відповідає за оголошення конкурсу й має надати Мінекономіки та КМУ інформацію про показники ефективності роботи ДП (таку як фінансова звітність), а також проект критеріїв відбору незалежних членів ради. Для початку процесу конкурсного відбору суб'єкт власності оголошує вакансію (якщо він не зробить цього протягом 30 днів, процес можуть ініціювати КМУ та Мінекономіки).

Призначення незалежних членів ради здійснюється за допомогою процедури конкурсного відбору, в якому бере участь номінаційний комітет. У більшості ДП суб'єкт власності призначає номінаційний комітет, який вибирає кандидата (див. Додаток D). Однак у важливих для економіки ДП встановлюється постійна номінаційна комісія, що складається з Міністрів або заступників міністрів Мінекономіки, Міністерства фінансів і суб'єкта власності, а також чотирьох

¹⁵⁵ У важливих для економіки ДП критерії відбору пропонуються постійним номінаційним комітетом.

¹⁵⁶ У важливих для економіки ДП суттєві умови договору пропонуються постійним номінаційним комітетом.

¹⁵⁷ На додаток до цього Постановою КМУ №777 передбачено довгий список конкретних ДП, виключених із обсягу її дії. Вони включають, зокрема вибрані підприємства оборонного сектору (як членів наглядової ради, так і Голову правління), ДП «Укрзалізниця» (Голова правління), ДП «Нафтогаз» і його дочірні підприємства (Голова правління), Суспільне телебачення і радіомовлення України (як членів наглядової ради, так і Голову правління), а також Державне космічне агентство України.

незалежних (недержавних) експертів із правом дорадчого голосу (поле 11.2).¹⁵⁸ Є вимога, щоб комітет проводив щоквартальні засідання, хоча регулярність засідань забезпечується не завжди. Комітет вибирає голову й заступника голови, які відповідають за організацію роботи комітету й скликання засідань. Члени комітету також обирають секретаря (який не є членом комітету), який відповідає за підрахунок голосів і оголошення результатів.

Основні завдання номінаційного комітету наведено далі.

- Затвердження критеріїв відбору та оцінки кандидатів (а також консультантів компаній із підбору вищих менеджерів, які беруть участь у процедурі відбору).
- Затвердження оголошення вакансії
- Визначення кандидатури претендента й подання висновків Мінекономіки для затвердження
- Підготовка рекомендацій щодо суттєвих умов договору
- Затвердження звіту про конкурсний відбір професійних консультантів із підбору вищих менеджерів
- Затвердження групи резервних кандидатів, які можуть замінити вибраного кандидата у разі, якщо останній відмовиться від призначення або подасть у відставку достроково.
- Консультанти з підбору вищих менеджерів також надають допомогу в процесі відбору незалежних членів ради, а їхні основні завдання наведено далі.
- Складання проекту вимог для кандидатів і оголошень вакансії разом із критеріями відбору та оцінки, попередній відбір кандидатів із початкової групи (за погодженням номінаційного комітету)
- Оцінка кандидатів, затверджених номінаційним комітетом, і подання короткого списку кандидатів номінаційному комітету
- Подання звіту з оцінкою трьох або чотирьох фізичних осіб на одну вакансію, включно з докладними звітами про кандидатів.

Після відбору комітет готує висновки й пропозиції для затвердження Мінекономіки, які потім подаються КМУ. Після прийняття рішення КМУ вибраний кандидат формально призначається суб'єктом власності, із цим кандидатом укладається трудовий договір. Якщо КМУ не затверджує кандидата протягом одного місяця або якщо це призначення припиняється впродовж десяти місяців, комітет із відбору має підготувати пропозиції затвердження інших кандидатів, що увійшли до короткого списку. Якщо підходящих кандидатів немає, процедуру може бути відкрито повторно.

У важливих для економіки ДП разом із незалежними членами ради представники держави також призначаються за допомогою процедури відбору. Однак ця процедура є значно менш жорсткою, оскільки в її рамках суб'єкт власності подає імена кандидатів для затвердження комітетом. Якщо комітет не підтримає кандидата, суб'єкт власності може запропонувати іншого кандидата. За відсутності згоди Мінекономіки може надати на затвердження КМУ проект рішення стосовно кандидатури представника держави на посаду члена

¹⁵⁸ Формально він відомий як «Комітет з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємств», який також має поширену назву «Номінаційний комітет ДП».

наглядової ради ДП (КМУ, 2020^[42]) (КМУ, 2017^[229]). У всіх інших ДП суб'єкти власності можуть безпосередньо призначати представників держави до наглядової ради.

Як зазначалося в розділі 6, ці процедури переважно застосовуються у важливих для економіки ДП, таких як ДП «Укренерго», ДП «Укрзалізниця» і ДП «Укрпошта». На висунення кандидатів на посади членів наглядової ради ДП «Нафтогаз» у 2017 і 2019 роках ці правила КМУ не поширювалися, а призначення робилися безпосередньо КМУ без прозорого процесу відбору.

Нові процедури висунення кандидатів на посади членів ради згідно з процесом, встановленим 2018 року, є позитивним кроком із професіоналізації процесу висунення кандидатів на посади членів ради поряд із забезпеченням виявлення підходящих кандидатів, які мають відповідний набір навичок і належний рівень незалежності. Однак варто зазначити, що 2020 року номінаційний комітет зазнав низку невдач, начебто через верхні ліміти винагороди, встановлені у відповідь на кризу Covid-19 (наразі вони скасовані), а також через зміну уряду. Деякі зацікавлені сторони ставили під сумнів обґрунтування затримок і привертати увагу на явища дестабілізації, до яких призводила робота рад. Більш того, один суб'єкт власності посилався на стурбованість, яку викликає потенційне неналежне втручання в роботу номінаційного комітету, яке здійснюється через політично заангажованих фізичних осіб, які належать до політичних кіл, що мають особливі права та інтереси

Хоча систему висунення кандидатів створено, в Україні немає заходів, які стимулюють ґендерну різноманітність у радах і вищому керівництві. Однак відповідно до розрахунків робочої групи з оцінки приблизно одна п'ята членів рад у ДП є жінками.¹⁵⁹

¹⁵⁹ У середньому 25,5% жінок є членами рад у найбільших компаніях країн ОЕСР, акції яких котируються на фондових біржах, від 3,3% у Кореї до 45% у Ісландії. Спроможність ради забезпечувати стратегічне керівництво компанії частково залежить від її складу, який має включати директорів із правильним поєднанням біографії та сфер компетенції. Принципами корпоративного управління G20/ОЕСР також визнається значення різноманітності складу рад. (ОЕСР, 2019^[339])

Поле 11.2. Номінаційний комітет у важливих для економіки ДП

Для суб'єктів, які вважаються важливими для економіки, КМУ сформував номінаційний комітет, а Мінекономіки забезпечує інформаційну, організаційну та матеріально-технічну підтримку. Протягом років склад комітету змінювався, й наразі він включає наведених далі дієвих осіб.

- Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (якого в разі його відсутності може замінювати заступник міністра);
- Міністр фінансів (якого в разі його відсутності може замінювати заступник міністра);
- Голова або заступник голови суб'єкта власності;
- Чотири незалежних (недержавних) експерта (підлягають затвердженню КМУ).

На цей час чотирма незалежними членами є: постійний представник МВФ в Україні; регіональний менеджер IFC в Україні, Білорусі та Молдові; керуючий директор ЄБРР у країнах Східної Європи та Кавказу; та бізнес-омбудсмен.¹⁶⁰

Важливо те, що голосувати в комітеті мають право лише Міністри та представники суб'єкта власності. Незалежні члени мають дорадчий голос: вони можуть брати участь у обговоренні та висловлювати свою думку, яка відображається в протоколі, але формального голосу вони не мають.

Рішення номінаційного комітету ДП приймається таємним або заочним голосуванням (голосування може проводитися за допомогою електронної пошти). Рішення ґрунтується на більшості голосів членів Комітету, що є присутніми та мають право голосувати. У випадку рівного розподілу голосів вирішальним є голос представника суб'єкта власності. Протокол підписує голова (або заступник голови). Протокол також включає думки незалежних експертів у відповідних випадках.

Після надання результатів КМУ ухвалює рішення щодо призначення запропонованого кандидата, при цьому повідомлення надається іншим учасникам конкурсу, а інформація оприлюднюється.

Якщо КМУ є суб'єктом власності, який відкриває процедуру відбору, Комітет включатиме (замість голови або заступника суб'єкта власності) Міністра або заступника міністра центрального виконавчого органу, який здійснює формування та імплементацію державної політики у відповідній сфері. Тобто, якщо суб'єктами власності є Мінекономіки або Міністерство фінансів, Комітет включатиме лише Міністра економіки (або його першого заступника, Міністра фінансів (або його заступника) та чотирьох незалежних експертів.

Джерело: (КМУ, 2008^[162]) (КМУ, 2017^[161])

Ф.3. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Встановлення та імплементація широких мандатів і завдань ДП, включно з фінансовими цільовими показниками, цілями структури капіталу та рівнями допустимого ризику.

¹⁶⁰ Повідомлялося, що незалежні члени можуть припинити виконання обов'язків своєї ролі в Комітеті через «недавні приклади заміни практики корпоративного управління довільними рішеннями уряду», які «ставлять під сумнів цінність Комітету». (інформаційне агентство «Інтерфакс», 2021^[351])

Постанова КМУ № 1052 встановлює процедури розробки чітких цілей для ДП суб'єктами власності. Ці цілі мають використовуватися для оцінки наглядових рад і виконавчих органів ДП (КМУ, 2016^[140]). На практиці постанова не містить будь-якої методології щодо того, як виконувати оцінку ефективності ради. За неперевіреними даними саме це є причиною наміру уряду систематично розробляти «ключові показники ефективності» (далі – «КПЕ») для наглядових рад. За неперевіреними даними методологію встановлення КПЕ передбачається розробити до середини 2021 року. Отже, з цієї причини вона залишилася невідомою робочій групі з оцінки, хоча за даними, отриманими від органів влади, КПЕ встановлюються на основі цілей, визначених у політиці власності та стратегічному плані підприємства. Для деяких із перших 15 ДП вже розроблено КПЕ, але вони часто виражаються термінами базового рівня та відрізняються в різних ДП (див. поле 11.3) (Мінекономіки, n.d.^[230]) Використання спеціальних фінансових КПЕ, особливо якщо вони відокремлені від політики власності, як засобу вимірювання для оцінки продуктивності роботи наглядової ради, не відповідає прийнятій на міжнародному рівні передовій практиці.

Поле 11.3. КПЕ для наглядових рад у вибраних ДП

Укрпошта

Ключові показники ефективності наглядової ради ДП «Укрпошта» встановлюються відповідно до кількісних цільових показників, встановлених для компанії за категоріями «Виручка від продажу», «Продуктивність» і «Прибутковість» на період 2020-25 рр.

Укргідроенерго

Ключові показники ефективності наглядової ради ДП «Укргідроенерго» встановлюються відповідно до наведених далі якісних і кількісних цільових показників (терміни не встановлюються).

- Забезпечення норми прибутку до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань на рівні принаймні 25%.
- Забезпечення чистого доходу на одну акцію Компанії на рівні 50 грн./одна акція.
- Забезпечення коефіцієнту фінансової стабільності на рівні не менше 1,0.
- Імплементация стратегії розвитку ПрАТ «Укргідроенерго» та середньострокового інвестиційного плану ПрАТ «Укргідроенерго», затвердженого Міністерством енергетики.
- Імплементация плану фінансування та розробки інвестиційної програми на рівні не нижче 85%.

Адміністрація морських портів України

Ключові показники ефективності наглядової ради Адміністрації морських портів України встановлюються відповідно до якісних і кількісних цільових показників, передбачених для компанії на період 2020-25 рр. у наведених далі сферах.

- Підтримка прийняття законопроекту про акціонування Адміністрації морських портів України.
- Кількість філій (адміністрацій морських портів) на мережевій основі після акціонування ДП «АМПУ»
- Імплементация плану корпоративного управління, затвердженого органом управління

- Обсяг перевалки вантажів на метр місця стоянки ДП «АМПУ»
- Рентабельність активів (RoA)
- Рівень задоволення клієнтів підприємством

Міжнародний аеропорт «Бориспіль»

Ключові показники ефективності наглядової ради міжнародного аеропорту «Бориспіль» встановлюються відповідно до якісних і кількісних цільових показників, передбачених для компанії на період 2020-25 рр. у наведених далі сферах.

- Забезпечення кількості обслуговування пасажирів міжнародним аеропортом «Бориспіль» на рівні, не нижчому за передбачений Концепцією розвитку міжнародного аеропорту «Бориспіль» на період до 2045 року
- Забезпечення збільшення обсягів реалізації порівняно з попереднім роком
- Прибутковість

Укренерго

Ключові показники ефективності наглядової ради ДП «Укренерго» встановлюються відповідно до якісних і кількісних цільових показників, передбачених для компанії на період до 2021 року в наведених далі сферах.

- Фінансова стабільність (виражається в рентабельності активів)
- Управління операційними витратами
- Підвищення інвестиційної привабливості
- Забезпечення надійності енергопостачання
- Імплементация плану заходів щодо інтеграції єдиної енергетичної системи України до ENTSO-E
- Сприяння корпоративній соціальній відповідальності
- Свідоме здійснення повноважень і виконання обов'язків члена наглядової ради й забезпечення належного корпоративного управління
- Ефективна та безпечна операційна діяльність, встановлення та затвердження ключових показників ефективності (КПЕ) голови ради
- Створення системи внутрішнього контролю як частини системи корпоративного управління «НЕК Укренерго» відповідно до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами

Джерело: (Мінекономіки, n.d.[230])

До цього часу широкі мандати та завдання ДП встановлювалися лише в національному та галузевому законодавстві, а також у статутах окремих державних підприємств. Як правило, в них визначалися переважні види діяльності ДП, вказувалося на основний вид господарської діяльності підприємства у відповідних випадках, а також визначалися цілі державної політики. Не існує законодавчої вимоги для ДП, яке займається конкурентними видами діяльності, досягати мінімальної норми прибутку, хоча цільові показники для деяких наглядових рад встановлювалися за допомогою КПЕ (див. поле 11.3).

Більш того, в більшості ДП немає бізнес-планів, розроблених на основі корпоративної стратегії та управління ризиками, що відповідало б загальній

політиці власності та цілям, що встановлюються державою для кожного підприємства. ДП усе ще користуються планами стратегічного розвитку та фінансовими планами, які є застарілими інструментами планування й не дозволяють виконувати гнучке коригування, коли воно необхідне для досягнення цілей компанії. Зокрема, вміст цих фінансових планів більше підходить для планової основаної на витратах економіки, а їхнє затвердження є довгим процесом, у якому беруть участь суб'єкти власності, профільні міністерства та, в деяких випадках, КМУ й органи регулювання, що може призводити до значних затримок. Наприклад, фінансовий план ДП «Нафтогаз» на 2020 рік було затверджено лише в грудні 2020 року (КМУ, 2020^[231]). Окрім цього, повноваження із затвердження фінансових планів часто можуть використовуватися суб'єктами власності як засіб впливу (див. розділ 5 і поле 5.1). Більш того, як описано в частині I, політика уряду щодо виплати дивідендів передбачає мінімальну ставку дивідендів 30%. Реальні ставки часто ґрунтуються на фінансових потребах держави того або іншого року, радше ніж на фінансовому становищі окремих ДП, їхніх стратегіях або інвестиційних потребах (див. розділ 4.3).

Окрім випадку державних банків держава як власник, як правило, не встановлює фінансові цільові показники, цілі структури капіталу або рівні допустимого ризику ДП у своєму портфелі. Це також пов'язується із загальною відсутністю чітких очікувань власника, що повідомляються окремим ДП, коли для ДП встановлюються часто вагомні цілі державної політики. Хоча Мінекономіки контролює «ефективність» суб'єктів власності при управлінні їхніми портфелями (державним майном і ДП), дані відображаються в агрегованій формі за суб'єктами власності та вимірюють чистий прибуток, кількість працівників, суму заборгованості за заробітною платою, вартість активів тощо (Мінекономіки, 2020^[232]).¹⁶¹ Більш того, хоча Мінекономіки збирає дані, незрозуміло, чи діє воно також як активний власник способом вжиття заходів на основі інформації, відображеної в звітах. За неперевіреними даними є плани щодо підвищення спроможності Мінекономіки збирати та аналізувати дані, здійснювати моніторинг даних, що належать до сектору ДП, а також робити це задля визначення показників ризику для кожного ДП.

F.4. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Створення систем звітування, які дозволяють суб'єкту власності здійснювати регулярний моніторинг, аудит і оцінку продуктивності роботи ДП, а також здійснювати нагляд і моніторинг за їхньою нормативно-правовою відповідністю застосовним стандартам корпоративного управління.

Статтею 16 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» та Постановою КМУ № 832 визначаються процедури підзвітності суб'єктів власності перед Мінекономіки, пов'язані з системами звітування (КМУ, 2007^[225]). Суб'єкти власності зобов'язані подавати інформацію Мінекономіки щодо фінансових планів і планів стратегічного розвитку, розкривати інформацію про фінансову та господарську діяльність окремих ДП. (Практика аудиту докладніше описується в розділі 15). Як зазначалося в Рекомендації E, Рахункова палата виявила, що цей процес збирання інформації швидше є формальністю, ніж систематичним здійсненням моніторингу. У аудиторському звіті за 2017 рік вона зазначила, що

¹⁶¹ Однак робоча група з оцінки не отримала доступу до внутрішньої бази даних процесів того, як використовувалися дані моніторингу для подальших процесів прийняття рішень.

багато рекомендацій щодо недоліків практики корпоративного управління залишаються невиправленими, незважаючи на цей процес звітування.

Одна з областей, у якій Мінекономіки досягло значного покращення та яка мала вплив на зведене звітування, стосується інформації, зібраної в рамках виконання вимоги щодо звітування. Мінекономіки створило внутрішній реєстр, відомий як «Кращий звіт»,¹⁶² який є автоматизованою електронною системою управління документами, в якій фінансова інформація агрегується для всього портфелю компаній. Інформація щодо фінансової звітності ДП оприлюднюється способом онлайн-системи інвентаризації під назвою ProZvit.

Мінекономіки також здійснює моніторинг дотримання планів заходів із корпоративного управління та планів реформ, які КМУ започаткував для перших 15 ДП і які поступово реалізуються. Після недавнього затвердження Кодексу корпоративного управління (див. розділи 4.2 і 15.1) НКЦПФР висуватиме вимогу до АТ «дотримуватися або надати роз'яснення» в своїх річних звітах про корпоративне управління. Однак до цього часу вимога щодо систематичного моніторингу дотримання Кодексу до ДП не висувається.

F.5. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Розробка політики розкриття інформації для ДП, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розкривати, відповідні канали розкриття та механізми забезпечення якості інформації.

Поправки 2016 року до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» значною мірою вдосконалили вимоги щодо прозорості та розкриття інформації в ДП. ДП зобов'язані публікувати інформацію стосовно своїх стратегічних цілей, квартальної та річної фінансової звітності за останні три роки, а також (у відповідних випадках) складати бюджети некомерційних цілей державної політики та, зокрема розкривати відомості про джерела фінансування (див. розділ 15). Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів» (Закон 2210), який набув чинності в січні 2018 року, також сприяв підвищенню якості інформації, яка надається компаніями. Цей закон запровадив вимоги для рад АТ (включно з ДП) утворювати комітети (зокрема, комітети з винагороди, призначень і аудиту), а також додаткові вимоги щодо розкриття інформації, такі як нові правила складання регулярних звітів, їхній обсяг (розширений) і процедури затвердження.

Як докладніше описано в розділі 15, вимоги щодо звітування ДП передбачено Господарським кодексом України та Постановою КМУ № 1067, а також іншими застосовними законами, залежно від організаційно-правової форми ДП (наприклад, Законом АТ). Однак вимоги щодо звітування та розкриття інформації, а також їхнє застосування можуть відрізнятися залежно від типу та організаційно-правової форми ДП. Для підприємств, які становлять суспільний інтерес, публічних акціонерних товариств та суб'єктів, що діють у секторі видобутку корисних копалин, застосовуються вищі стандарти прозорості та розкриття інформації. Усі вони зобов'язані оприлюднювати свою річну фінансову звітність відповідно до вищих стандартів прозорості та розкриття інформації (далі – «МСФЗ»), а окрім цього НКЦПФР може ввести для них додаткові вимоги

¹⁶² ФДМУ також відповідає за ведення Єдиного реєстру.

щодо розкриття інформації (також див. Таблиця 15.1. і Таблиця 15.2.) (Верховна Рада, 2006^[233]).

Доступність фінансової інформації, включно з фінансовою звітністю ДП, аудит якої проводився, не є постійною. Хоча деякі з ключових ДП (зокрема, ДП, що входять до перших 15) випускають фінансову звітність, аудит якої проводився, інші ДП не впровадили відповідну політику або лише нещодавно почали цей процес (див. Таблиця 15.3.). Деякі ДП, зокрема в оборонному секторі, можуть не підлягати подібним вимогам щодо розкриття інформації в силу дії законів про державну таємницю. КМУ також опублікував постанову стосовно вимог до «відкритих даних», які застосовуються до ДП і КП та поступово впроваджуються (КМУ, 2015^[234]).

F.6. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Підтримка постійного діалогу із зовнішніми аудитором та конкретними органами державного контролю, коли це є належним, дозволяється правовою системою та рівнем державної власності.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» суб'єкти державної власності ДП відповідають за уповноваження та затвердження зовнішніх аудитів. Якщо створено наглядову раду, вона вибирає незалежного аудитора з урахуванням процедур публічних закупівель. Однак у публічних акціонерних товариствах незалежного аудитора за рекомендацією наглядової ради мають затверджувати загальні збори акціонерів.

Також варто зазначити, що в деяких ДП досі існують ревізійні комісії (див. розділ 16.10 і поле 16.3). Ревізійні комісії призначаються акціонером (суб'єктом власності) та підпорядковуються суб'єкту власності. У необов'язковому порядку вони можуть звітувати наглядовій раді щодо результатів планових і позапланових перевірок. Однак ревізійні комісії більше не вважаються такими, що відповідають прийнятій на міжнародному рівні практиці корпоративного управління. Більшість із перших 15 ДП зосереджуються на розробці функцій внутрішнього аудиту та контролю, а також проведенні в ДП незалежного зовнішнього аудиту. До парламенту подано законопроект № 2493 про скасування ревізійних комісій.

Робочій групі з оцінки не відомо про існування будь-якого систематичного діалогу між компаніями та зовнішніми аудитором або між компаніями та державними органами аудиту. У ДП, які не мають наглядових рад, за ситуації, коли власник/акціонер бере безпосередню участь у призначенні аудитора, в окремих випадках можуть існувати можливості виникнення діалогу стосовно господарської діяльності компанії.

F.7. [Основні обов'язки держави включають наведені далі:] Розробка чіткої політики винагороди для рад ДП, яка стимулює довгострокову та середньострокову зацікавленість у підприємстві та може залучати й мотивувати кваліфікованих професіоналів.

Суб'єкт власності встановлює річну винагороду членів наглядової ради на основі методології та обмежень, визначених Постановою КМУ № 668 (зі змінами,

внесеними в лютому 2020 року).¹⁶³ Розрахунок винагороди здійснюється на основі наведених далі двох критеріїв: (i) середньої заробітної плати у відповідній галузі, де ДП здійснює господарську діяльність; і (ii) чистого річного доходу ДП. (Докладніше методологію описано в полі 11.4). Окрім цього, члени ради отримують «додаткову плату» за головування. Хоча політику винагороди розроблено, незрозуміло, чи ґрунтується вона на дослідженні ринку.

Винагорода членів наглядової ради переглядається на щорічній основі суб'єктом власності. У результаті перегляду сума може змінюватися (КМУ, 2017_[235]). Хоча в принципі постанова застосовується до всіх членів ради, фактичні суми винагороди різних членів наглядової ради можуть відрізнятися. Зокрема, закони про державну службу та запобігання корупції не дозволяють державним службовцям (а також іншим представникам держави, які не вважаються державними службовцями, наприклад, керівнику або заступнику керівника апарату Президента) отримувати винагороду, оскільки вони не можуть займатися будь-якою іншою оплачуваною діяльністю, а також тому, що не всі представники держави є державними службовцями (як докладніше описано в розділі 16) (КМУ, 2020_[42]). Наприклад, призначені урядом члени ради ДП «Нафтогаз» отримують 75% плати порівняно з платою незалежних членів ради (Група «Нафтогаз», 2020_[61]).

Більш того, відповідно до чинної на цей час версії Постанови (докладно описаної в полі 11.4) важко розрахувати фактичну винагороду члена ради без доступу до інформації про середньомісячну заробітну плату, а також можливості перевірити цю інформацію. Для цього потрібно знання класифікації галузей, що застосовуються до конкретних ДП Державною службою статистики, а також знання фактичної середньомісячної заробітної плати в цих галузях. У результаті цього, незважаючи на існування загальної системи, на практиці є недостатня прозорість того, яким чином визначається винагорода.

¹⁶³ Окрім цього. НКЦПФР випустила Вимоги до положення про винагороду та звіту про винагороду членів наглядової ради та виконавчого органу акціонерного товариства (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1367-18#Text>). У цих вимогах викладаються основні принципи політики винагороди членів наглядової ради та ключових членів виконавчого органу, такі як керівні принципи щодо фіксованих і змінних компонентів, при цьому останні включають фінансові та не фінансові показники ефективності (наприклад, елементи корпоративної соціальної відповідальності) задля забезпечення створення довгострокової вартості компанії (КМУ, 2020_[42]). Однак ці вимоги застосовуються лише до публічних АТ, а приватні АТ мають застосовувати ці вимоги, лише якщо вони на власний розсуд вирішать дотримуватися цих вимог способом прийняття внутрішніх документів політики винагороди.

Поле 11.4. Методологія винагороди членів ради

Суб'єкт власності визначає річну винагороду членів ради на основі чистого річного доходу ДП від реалізації продукції, товарів або послуг. Якщо чистий річний дохід компанії знижується до певного рівня, максимальна сума місячної винагороди розраховується способом множення середньомісячної заробітної плати в галузі, в якій компанія здійснює господарську діяльність, на константу, зазначену в таблиці для кожного окремого діапазону заробітної плати. Наприклад, якщо річний дохід ДП від реалізації продукції перебуває в діапазоні від 3 мільйонів грн. до 10 мільйонів грн., середню заробітну плату у відповідній галузі необхідно помножити на 15 (як зазначено в таблиці в Постанові КМУ), щоб визначити максимальну суму винагороди члена ради. Винагорода також може відрізнятися залежно від ролі членів ради (зокрема, винагорода голови є вищою). У лютому 2020 р. до Постанови КМУ № 668 було внесено зміни, які, на думку деяких спостерігачів, роблять її менш прозорою.

У попередній версії 2018 року діапазони винагороди також залежали від діапазонів річного доходу ДП. Однак діапазони винагороди було вказано у вигляді абсолютних значень. Наприклад, якщо річний дохід ДП перебуває в діапазоні від 3,164 мільйони грн. до 9,492 мільйони грн., річна винагорода члена ради складатиме 1,37 мільйони грн. (або приблизно 114 000 грн. на місяць). Попередня версія Постанови КМУ № 668 дуже неоднорідно застосовувалася до різних ДП, тому що не ґрунтувалася на порівнянні подібних ДП або ринкових дослідженнях. Були також винятки для МГУ (ДП «Магістральні газопроводи України»), за якими річна винагорода членів наглядової ради становила 5,062 мільйони грн. (або приблизно 421 000 грн. на місяць), хоча обсяг реалізації та активи компанії були мінімальними.

Джерело: (КМУ, 2017^[235])

Політику винагороди Голови правління викладено в Постанові КМУ № 859 (КМУ, 1999^[236]). Максимальна заробітна плата залежить від кількості працівників ДП і встановлюється на основі мінімальної заробітної плати працівника ДП та константи, зазначеної в певному діапазоні заробітної плати. Значення константи визначається на основі групи штатних працівників і вартості активів або суми чистого доходу від реалізації товарів і послуг. Однак подальші компоненти при визначенні загальної заробітної плати Голови правління можуть включати показники ефективності, кваліфікацію кандидата та сферу роботи.¹⁶⁴ Голова правління також може отримувати виплати готівкою у випадку виходу на пенсію та заохочувальної виплати. Умови винагороди разом із показниками та преміальними визначаються центральними органами виконавчої влади та міністерствами в координації з Мінекономіки.¹⁶⁵ Мінекономіки також відповідає за забезпечення дотримання Постанови КМУ № 859 і – разом із Міністерством фінансів – щодо внесення змін до трудового договору стандартної форми з головою ДП (КМУ, 1999^[236]).¹⁶⁶ Більш того, варто зазначити, що хоча в

¹⁶⁴ Наприклад, доктори наук і професори можуть отримувати більшу винагороду. Більш того, Голова правління може отримати меншу премію в разі погіршення якості роботи та вчинення певних порушень, таких як не затвердження річного фінансового плану та наявність заборгованості за заробітною платою працівників.

¹⁶⁵ Постанова вводить додаткові положення для підприємств у Криму та для місцевих органів виконавчої влади, які можуть потребувати координацію з місцевими органами.

¹⁶⁶ Договір стандартної форми затверджено Постановою КМУ № 597 разом із показниками ефективності (КМУ, 1995^[311]).

законодавстві немає чіткого положення, яке вповноважує КМУ встановлювати обмеження заробітної плати голів правління, це застосовується на практиці. Деякі з цих положень також можуть суперечити Закону АТ, яким передбачено, що наглядова рада має виключні повноваження щодо визначення винагороди Голови правління та членів правління.

Варто зазначити, що питання винагороди членів ради й Голови правління було актуальною темою громадських дебатів із урядом, який віддавав перевагу зниженню рівнів винагороди. Рівні винагороди часто піддавалися критиці в ЗМІ, особливо після того, як наглядова рада ДП «Нафтогаз» вирішила виплатити премію керівництву компанії в розмірі 1% від суми 2,9 мільярди дол. США, виплаченої Україні «Газпромом» за результатами справи в Стокгольмському арбітражному суді.¹⁶⁷

У лютому 2020 року КМУ встановив максимальну місячну заробітну плату для голів ДП на рівні 1,25 мільйони грн. (приблизно 44 600 дол. США). Також він прив'язав місячну винагороду членів наглядової ради до середньої заробітної плати в галузі, в якій компанія здійснює господарську діяльність (видання «Економічна правда», 2020^[237]) (КМУ, 2020^[192]).¹⁶⁸ Важливим є той момент, що винагорода членів наглядових рад і правління ДП (а також державних банків) радикально зменшилася (до 47 230 грн. на місяць, еквівалент 10 мінімальних місячних зарплат) під час пандемії Covid-19. Спочатку цю ідею висловив Президент у публічній промові 10 квітня, невідкладно після цього Верховною Радою 13 квітня було прийнято закон про обмеження плати членів наглядової ради та правління, після чого було прийнято відповідні рішення КМУ 29 квітня 2020 року. Ці обмеження зі зворотною силою було встановлено з 1 квітня 2020 року (Бойцун і Лисенко, 2020^[194]).

Так звані «верхні ліміти заробітної плати» не віталися наглядовими радами та правлінням ДП, а також міжнародною спільнотою, враховуючи безстроковий характер карантину та потенційні ризики, які він може створювати для відставки членів рад. Зокрема, ці обмеження спричинили зростання тиску, спрямованого на їхнє скасування.¹⁶⁹ Кінець кінцем ця ситуація призвела до відставки кількох членів ради в ДП, включно з ПриватБанком у серпні 2020 р. і Укрзалізницею у вересні 2020 року (Аслунд, 2020^[222]) (Шевченко, 2020^[238]). Нарешті в жовтні 2020 року було скасовано верхній ліміт винагороди членів наглядової ради та правління 47 230 грн.

¹⁶⁷ Премію передбачалося розділити в групі з приблизно 40 керівників ДП «Нафтогаз». Хоча першу частину премії було виплачено, другу частину виплачено не було, незважаючи на формальне зобов'язання ДП «Нафтогаз» щодо її виплати.

¹⁶⁸ Відповідно до публічної заяви члена парламенту в серпні 2020 року КМУ також обмежив річну винагороду членів наглядової ради ДП «Нафтогаз» рівнем 2,9 мільйони грн. (приблизно 103 600 дол. США) (видання «Економічна правда», 2020^[315]). Однак верхні ліміти заробітної плати останніх не перевірялися.

¹⁶⁹ Президент скликав позачергове засідання парламенту 13 липня, на порядку денного якого, зокрема було питання розгляду законопроекту про скасування верхніх лімітів заробітної плати. Однак цей законопроект ніколи не обговорювався, а верхні ліміти так і залишилися (видання «Економічна правда», 2020^[344]).
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69225

Глава 12. Державні підприємства на ринку

Відповідно до обґрунтування державної власності законодавча та регуляторна база ДП має забезпечувати рівні умови провадження господарської діяльності ДП.

12.1. Відокремлення функцій

А. Має бути чітке відокремлення функції власника, що здійснюється державою, та інших державних функцій, які можуть впливати на умови діяльності державних підприємств, зокрема стосовно регулювання ринку.

Як окреслено раніше в цьому огляді часто є нечітке відокремлення функцій держави – власника, розробника політики та регулятора з урахуванням децентралізованих домовленостей щодо власності в Україні. Державні права власності здійснюються понад 80 різними суб'єктами власності (профільними міністерствами, КМУ та іншими державними органами), які одночасно здійснюють функції регулювання сектору та/або функції розробки політики. Ця відсутність відокремлення згадується в Основних засадах (політиці власності), як проблема, яку має вирішувати держава при здійсненні ефективного нагляду за своїм портфелем. Також у цьому документі зазначаються «конфлікти інтересів» та «нечітке розмежування» функцій між КМУ, профільними міністерствами та іншими державними органами». Отже, в політиці власності відзначаються «серйозні ризики та непослідовність цілей, встановлених для суб'єктів господарювання, а також відсутність чіткої різниці між комерційними та некомерційними функціями» (КМУ, 2018^[211]).

На додаток до органу із захисту конкуренції (АМКУ) окремими секторальними органами регулювання регулюються чотири сектори економіки, в яких ДП обіймають домінуючу позицію. НКРЕКП регулює комунальні підприємства сектору енергетики та комунального сектору; НКРЗІ регулює сектор зв'язку та інформації; НКЦПФР регулює ринки капіталу та фінансові ринки; а НБУ регулює банківські та фінансові установи. Варто зазначити, що незалежність деяких органів регулювання ставилася під сумнів Конституційним судом. У 2019 році НКРЕКП була перетворена з незалежного регуляторного органу на центральний орган виконавчої влади, підпорядкований парламенту, відповідно до¹⁷⁰

¹⁷⁰ Постановою Конституційного суду (рішення № 5-р/2019 від 13 червня 2019 р.) передбачалося, що деякі положення закону про незалежність органу регулювання є неконституційними та що їхня дія закінчиться в кінці 2019 року. Щоб вирішити цю безвихідну ситуацію, 19 грудня 2019 року Верховна Рада України прийняла зміни до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг». Зміни призвели до передачі НКРЕКП постійному центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом і зробили її такою, що

постанови Конституційного суду, яка суперечить стандартам¹⁷¹ міжнародної передової практики та *правовій системі* Європейського енергетичного співтовариства.¹⁷²

У інших секторах, наприклад, авіаційному та аерокосмічному, залізничному та енергетичному профільні міністерства паралельно здійснюють права власника, виконують формування політики та/або здійснюють регуляторні функції. Серед прикладів можна зазначити наведені далі.

- Щойно створене Міністерство з питань стратегічних галузей одночасно відповідає за формулювання політики та регулювання оборонної, авіаційної та аерокосмічної галузей. Також очікується, що міністерство стане суб'єктом власності ДП «Укроборонпром» (якщо буде прийнято законопроект № 3822).¹⁷³ (КМУ, 2020_[207])
- КМУ, який є суб'єктом власності ДП «Нафтогаз» та інших державних енергогенеруючих компаній, відповідає за затвердження загальної державної політики в енергетичному секторі (яку в загальних рисах визначає Міністерство енергетики), а також встановлення цілей державної політики щодо постачання газу та електроенергії на регульовані ринки.
- Міністерство інфраструктури також активно задіяне при регулюванні та розробці політики в секторах залізниці, морських портів і в авіаційному секторі. Хоча технічно власником національної залізничної компанії є КМУ, він «передав» виконання обов'язків власника Міністерству інфраструктури. Зміни до Закону України «Про залізничний транспорт» призначені для гармонізації українського законодавства з нормами ЄС і наразі очікують внесення (КМУ, 2019_[240]).¹⁷⁴

Більшість ДП в Україні використовуються як засоби реалізації галузевої, регіональної та секторальної політики, відіграють роль у захисті державних інтересів або національної безпеки, а також зобов'язані виконувати значні зобов'язання в сфері державної політики, встановлені державою. За ситуації, коли уряд здійснює паралельні функції, такі як функція формулювання політики

підпорядковується Верховній Раді України. Закон також передає КМУ право висувати кандидатів у члени НКРЕКП (кандидатів висуває Конкурсна комісія), а також передбачає інші зміни, призначені для розширення функцій комісії в разі виникнення ринкових аномалій. Деякі спостерігачі вважають зміну статусу НКРЕКП тимчасовою та необхідною для провадження діяльності в світлі рішення Суду. (Див. (ОЕСР, ЄС, ЄБРР і ETF, 2020_[16])).

¹⁷¹ Подальше керівництво можна знайти в Рекомендації Ради ОЕСР 2012 року з питань регуляторної політики та управління, а також у пов'язаних посібниках із імплементації.

¹⁷² Мінімальні критерії, встановлені Енергетичним співтовариством, передбачають, що регулятор має відповідати наведеному далі: (i) «бути незалежним як від галузевих інтересів, так і від уряду»; (ii) бути «окремою юридичною особою»; та (iii) «мати повноваження по відношенню до власного бюджету та мати достатні ресурси для здійснення діяльності».

¹⁷³ Постанова КМУ № 819 (від 7 вересня 2020 р.) встановлює, що Міністерство «є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику в сфері державного оборонного замовлення, в сфері оборонно-промислового комплексу, в літакобудівній галузі та забезпечує формування і реалізацію державної політики в сфері космічної діяльності». Окрім цього, слід підкреслити, що Міністерство оборони відповідає за формування та реалізацію державної оборонної політики, що може перекривати деякі з функцій Міністерства з питань стратегічних галузей. Міністерство оборони також відповідатиме за державні оборонні замовлення (які наразі виконуються Мінекономіки), що стосується ДП «Укроборонпром».

¹⁷⁴ Ці зміни також допоможуть усунути деякі системні конфлікти інтересів оператора залізничного транспорту, який наразі керує як інфраструктурою, так і пасажирськими/вантажними залізничними перевезеннями.

та функція власника, деякі профільні міністерства створили спеціальні підрозділи або департаменти (такі як Мінекономіки, Міністерство фінансів і Міністерство інфраструктури) для виконання функцій власника.

Однак із урахуванням того, що суб'єкти власності продовжують здійснювати функції формулювання політики, суб'єкта власності та регуляторні функції, високими залишаються ризики виникнення конфліктів інтересів. У таких випадках є певний ступінь відокремлення між державними службовцями, які відповідають за власність ДП, і державними службовцями, які зосереджуються на державній політиці. Однак проблема полягає в тому, що цілі для окремих ДП встановлюються одними й тими самими підрозділами, які займаються розробкою галузевої політики. Більш того, не запроваджені жодні захисні заходи на рівні виконавчого прийняття рішень, які забезпечують функціональне відокремлення ключових рішень, що вимагають міністерського підпису. Наскільки відомо робочій групі з оцінки, єдиним випадком, коли цю проблему було вирішено з самого початку, був випадок двох операторів систем передачі газу та електроенергії (далі – «ОСП»). ОСП були відокремлені від Міністерства енергетики та передані Міністерству фінансів задля забезпечення їхнього повного відокремлення від функції формулювання політики та регуляторної функції, а також перебування у віданні іншого суб'єкта власності (Міністерства фінансів), ніж державні підприємства, задіяні при генерації енергії (Міністерство енергетики та КМУ). Однак нещодавно уряд видав Постанову, призначену для повторної передачі ОСП Міністерству енергетики так само, як інші ДП (наприклад, ДП «Укргідроенерго» та ДП «Енергоатом» були передані Міністерством енергетики Кабінету Міністрів України (інформаційне агентство «Інтерфакс», 2021_[241]) (КМУ, 2021_[45]).

За попереднім визначенням ОЕСР у секторі ДП України необхідно створити належні засоби захисту задля забезпечення того, щоб із метою уникнення конфліктів інтересів обов'язки власника були формально відокремлені від функцій розробки політики та щоб регуляторні обов'язки було передано відповідним незалежним регуляторним органам. (ОЕСР, 2019_[40]). Відсутність повного відокремлення функцій власника, розробника політики та регулятора в переважній більшості випадків продовжує бути відхиленням від Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління ДП.

Стосовно комунальних ДП відокремлення функцій власника, як правило, здійснюється за обставин, коли створено незалежний регуляторний орган, а ринки є достатньо конкурентними, що є областю відання АМКУ на субнаціональному рівні. Оскільки багато комунальних ДП надають послуги, що мають загальний інтерес для економіки, на не конкурентних ринках, наприклад, громадський транспорт (зокрема, комунальне підприємство «Львівелектротранс», яке є монополією в області трамвайних і тролейбусних перевезень у місті Львів), охорона здоров'я та комунальне господарство, регуляторний нагляд у цій сфері не встановлено. Більш того, оскільки багато КП діють без належної системи корпоративного управління, є ризик неналежного впливу з боку суб'єктів власності (часто ними є виконавчі підрозділи міських рад) на повсякденну діяльність КП (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).

12.2. Права зацікавлених сторін

В. Зацікавлені сторони та інші зацікавлені особи, включно з кредиторами та конкурентами, повинні мати доступ до ефективного задоволення вимог у суді за допомогою неупередженого судового або арбітражного процесу, якщо на їхню думку їхні права порушено.

У загальному випадку зацікавлені сторони ДП, включно з кредиторами та конкурентами, мають доступ до одних і тих самих засобів задоволення вимог у суді, включно із судовими або арбітражними процесами, як і зацікавлені сторони приватних компаній. Комерційні спори між ДП можуть вирішуватися за допомогою судової системи або, якщо передбачено договором між сторонами, в арбітражному суді за умови, що в договорі є іноземний елемент (тобто однією зі сторін є іноземний суб'єкт). Це рівною мірою застосовується до ДП на центральному та муніципальному рівнях управління. Щодо наведеного вище є низка можливих винятків у випадках, коли активи ДП мають залишитися у власності держави відповідно до законодавства й, отже, звільняються від дії законів про банкрутство, неплатоспроможність, відчуження майна з метою обману кредиторів, реорганізацію, мораторій та інших подібних законів, пов'язаних із правами кредиторів або таких, що загальним чином впливають на права кредиторів і загальні принципи справедливості.¹⁷⁵

Як зазначають органи влади України, ДП і КП, які здійснюють «права господарського відання» по відношенню до «державної власності» не підлягають судовій забороні, наприклад, судовому наказу повернути майно кредиторам. Це передбачено Господарським кодексом України, Законом України «Про банкрутство» та Законом України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». Останній із цих законодавчих актів застосовується до основних засобів, що належать державним підприємствам, а також до активів, що належать суб'єктам господарювання, в установчому фонді яких державі належить частка мінімум 25% (Кисіль, 2019^[242]). Кредитори не матимуть змоги отримати доступ до забезпечення в разі несплати, а примусове виконання будь-якого судового рішення проти таких ДП або КП буде обмежено відповідно до українського законодавства.¹⁷⁶ Більш того, частина основних засобів, які експлуатуються ДП на основі «прав господарського відання» обмежує можливість їхнього використання в якості забезпечення, внаслідок чого для отримання кредиту потрібні державні гарантії.

Окрім цього, статтю 34 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено великий список підстав, на яких заходи примусового характеру

¹⁷⁵ Наприклад, відповідно до вимог статті 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» відчуження та обтяження основних засобів ДП «Нафтогаз», акцій ДП «Нафтогаз», акцій дочірніх підприємств ДП «Нафтогаз» підлягає тимчасовому мораторію заходів примусового правозастосування відносно основних засобів, запровадженому законодавством України 2001 року. У силу мораторію наразі заборонені заходи примусового правозастосування по відношенню до основних засобів ДП «Нафтогаз» внаслідок, зокрема (а) рішень суду та рішень арбітражного суду або (б) процедур банкрутства. Відповідно до статті 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» заборонена приватизація ДП, які здійснюють господарську діяльність із транспортування газу магістральними трубопроводами та зберігання газу в підземних бункерах для зберігання газу, оскільки вони працюють у стратегічних галузях промисловості. Порушення провадження у справі про банкрутство проти ДП «Нафтогаз» і таких дочірніх підприємств також заборонено.

¹⁷⁶ Наприклад, у проспекті емісії облігацій ДП «Нафтогаз» зазначається, що «нафтогазові активи, які експлуатуються ДП «Нафтогаз», належать державі, й тому примусове виконання будь-якого судового рішення проти ДП «Нафтогаз» кредиторами обмежується відповідно до українського законодавства».

проти ДП можуть бути призупинені. У цьому списку в широкому розумінні охоплюються наведені далі суб'єкти: оптовий постачальник електроенергії (на певних умовах); комунальні підприємства, що мають заборгованість перед ДП «Нафтогаз», ДП «Укртрансгаз», ДП «Газ України» та постачальники електроенергії (на певних умовах); залізничні активи на окупованих територіях; малі та великі приватизаційні активи; підприємства, що становлять національний стратегічний інтерес або інтерес для безпеки, якщо вони належать юридичній особі «держави-агресора або держави-окупанта»; та вугледобувні компанії (до січня 2022 р.). Більш того, варто зазначити, що відповідно до недавнього розкриття інформації регуляторними органами «...ці чинники роблять судові рішення в Україні важко передбачуваними, а ефективність задоволення вимог – непевною... Судові накази також не завжди виконуються або здійснюються правоохоронними органами» (Група «Нафтогаз», 2019^[243]).

12.3. Визначення витрат на цілі державної політики

С. За обставин, коли ДП поєднують господарську діяльність із цілями державної політики, необхідно підтримувати високі стандарти прозорості та розкриття інформації стосовно їхньої структури витрат і доходів, що дозволить відносити їх до основних сфер діяльності.

Стаття 263 Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка набула чинності в серпні 2017 року, вимагає від підприємств, які здійснюють господарську діяльність, вести окремий облік конкурентних і не конкурентних видів діяльності, а також підтримувати високі стандарти прозорості та розкриття інформації (Європейська Комісія, 2014^[244])¹⁷⁷ Більш того, Господарським кодексом і Постановою КМУ 1067 передбачено розкриття некомерційних цілей, при цьому в Стратегію 2015 року передбачено, що відокремлення бухгалтерського обліку та методології розробляються Мінекономіки (КМУ, 2015^[128]). Завдяки своїй пропагандистсько-агітаційній діяльності АМКУ вважає, що ці принципи добре відомі як надавачам, так і одержувачам державної допомоги. Однак на практиці більшість компаній не ведуть окремий облік, у результаті чого надавачі державної допомоги не можуть перевірити перехресне субсидування бенефіціарами бюджетних заходів за рахунок господарської діяльності. На думку АМКУ необхідно більше заходів пропагандистсько-агітаційної діяльності.¹⁷⁸

Структурне відокремлення видів діяльності є обов'язковим за наявності відповідної вимоги в законодавстві, що стосується компаній, які провадять діяльність як природні монополії. Наприклад, статтею 33 Закону України «Про ринок електричної енергії» передбачена вимога до ОСП «вести окремий облік витрат та доходів щодо виконання спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії» (Верховна Рада, 2017^[245]). НКРЕКП вимагає від виробників електроенергії продавати електроенергію за регульованими цінами,

¹⁷⁷ У статті 263 Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС (глава 10) повторюються стандарти державної допомоги ЄС, пов'язані з відокремленням бухгалтерського обліку та вимогами щодо прозорості.

¹⁷⁸ У деяких випадках СО можуть не бути формалізовані, й можуть запроваджуватися перехресні субсидії (наприклад, у залізничному секторі та секторі електроенергії), які не вважаються державною допомогою, й держава за ними не надає компенсацію.

встановленими КМУ, щоб «вести облік витрат і доходів ліцензованої діяльності в рамках спеціальних обов'язків задля забезпечення загальних державних інтересів...» (ОЕСР, 2020^[69]). Проект змін до Закону України «Про залізничний транспорт» також передбачає чітке визначення спеціальних обов'язків, хоча наразі він перебуває на стадії розгляду.

На практиці, структурне відокремлення не завжди є можливим, а також воно не є точною наукою. Спеціальні обов'язки можуть матися на увазі та не бути предметом прямого наказу державних суб'єктів власності як частини «очікувань власника», можуть запитуватися на *спеціальній* основі або можуть не підлягати чіткому визначенню через непрозорість домовленостей. Наприклад, постачання природного газу за регульованими цінами певним сегментам споживачів (таким як слабкозахищені домашні господарства) компанією «Нафтогаз» проходить крізь непрозорий канал постачання та розподілу, піддається неналежному використанню посередниками, які займаються економічною діяльністю, не пов'язаною зі створенням матеріальних цінностей, і які діють на «останній милі» ланцюга постачання газу. ДП «Нафтогаз» оцінює збитки та упущений дохід за допомогою цих домовленостей, а також завдяки сегментованому фінансовому звітуванню. Однак через недостатню прозорість і підзвітність, притаманну даним газовим посередникам щодо споживачів, розрахунки залишаються на рівні оцінок.

12.4. Фінансування цілей державної політики

D. Витрати, пов'язані з цілями державної політики, мають фінансуватися державою та розкриватися.

Домовленості щодо фінансування цілей державної політики ДП відрізняються в різних міністерствах і ДП. Вони можуть бути прямими та непрямими за своїм характером (докладніше про заходи державної підтримки можна дізнатися в Рекомендації F). Загалом державна підтримка підприємств в Україні переважно є галузевою за своїм характером, найбільша її частка виділяється для наземного та трубопровідного транспорту, мистецтва й розваг, повітряного транспорту, спорту та інших галузей, а також застосовується як на національному, так і на субнаціональному рівні (АМКУ, 2020^[136]). Домовленості щодо фінансування можуть включати наведені далі.

- Прямі субсидії або компенсацію з відповідних бюджетів. Часто вони бувають передбачені спеціальним галузевим законодавством. Наприклад, Закон України «Про ринок природного газу» визначає для ДП «Нафтогаз» вимогу щодо спеціальних обов'язків продавати/постачати газ певним категоріям споживачів за регульованою ціною, яка компенсується відповідно до «економічно обґрунтованих витрат». Однак закон не визначає механізм компенсації спеціальних обов'язків (хоча законодавством передбачено, що такий механізм підлягає розробці Кабінетом Міністрів України) й отже ніколи не застосовувався. Механізми компенсації та відшкодування збитків, понесених ДП «Нафтогаз», були спірним питанням і можуть призвести до невігідного становища з точки зору конкуренції відносно приватних компаній. У грудні 2020 року ДП «Нафтогаз» отримало компенсацію за

виконання спеціальних обов'язків у розмірі 32,2 мільярди грн. (видання «Економічна правда», грудень [246]).¹⁷⁹

- Для деяких ДП важливими є некомерційні цілі, яких вони намагаються досягти за рахунок своєї комерційної діяльності. Наприклад, спеціальні обов'язки, передбачені КМУ, вимагають, щоб 50% електроенергії, виробленої ДП «Енергоатом»,¹⁸⁰ і 35% електроенергії, виробленої ДП «Укргідроенерго», реалізовувалося Гарантованому покупцю за фіксованою ставкою (наприклад, регульованою ціною) протягом періоду до 1 липня 2022 року без будь-якого механізму компенсації. За визначенням міжнародної спільноти це порушує принцип справедливої конкуренції, передбачений Законом України «Про ринок електричної енергії» (ОЕСР, 2020_[69]).
- На регульованих ринках виконання спеціальних обов'язків фінансується за рахунок тарифів. Наприклад, ОСП газу та електроенергії, а також тарифи на передачу та розподіл встановлюються НКРЕКП. Окрім цього, деякі суб'єкти, наприклад, універсальні постачальники послуг і постачальники останньої інстанції, разом із компаніями з постачання опалення, зобов'язані постачати енергію за фіксованою ставкою. На практиці, як зазначалося раніше, деякі ДП енергетичного сектору (наприклад, ДП «Укренерго» і ДП «Нафтогаз») зазнали значних збитків, які не було компенсовано, в результаті забезпечення цілей державної політики за неадекватними тарифами. (ОЕСР, 2019_[40]) (ОЕСР, 2020_[69]).

Інші приклади включають перехресні субсидії в деяких секторах, зокрема енергетики та транспорту. Слід звернути увагу, що ДП «Укрзалізниця» компенсує нижчі тарифи, встановлені для пасажирського транспорту, способом стягнення більшої плати за вантажні перевезення (як описано в розділі 3.2). Подібним чином, регульовані тарифи в енергетичному секторі (зокрема, для споживачів – домашніх господарств) компенсуються за рахунок вищих ставок плати, які застосовуються до нерегульованих споживачів. Хоча вживалися заходи задля скасування перехресних субсидій (особливо в енергетичному секторі), на практиці вони все ще іноді застосовуються.

Стосовно розкриття інформації про витрати, пов'язані з цілями державної політики, Угодою про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС передбачено, що фінансові відносини між державними органами та державними підприємствами мають бути прозорими, включно з прямою та непрямою фінансовою підтримкою (наприклад, через державні підприємства або фінансові установи, що є посередниками) та використанням коштів (Європейська Комісія, 2014_[247]).

Закон України 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та набір спеціальних для секторів критеріїв сумісності для отримання державної допомоги (див. розділ 4.3.2), визначені АМКУ, який встановлює юридичні вимоги

¹⁷⁹ Окрім цього, в січні 2021 року Кабінет Міністрів опублікував Постанову № 25, яка обмежує максимальну ціну газу для домашніх господарств, великою мірою для постачальника останньої інстанції (що застосовується лише до ДП «Нафтогаз» і його дочірніх підприємств). Отже, передбачається, що більшість постачальників газу відмовляться продавати газ домашнім господарствам за регульованою ціною, щоб уникнути збитків, а споживачі автоматично перейдуть до ДП «Нафтогаз», як постачальника останньої інстанції.

¹⁸⁰ Спочатку спеціальні обов'язки були встановлені для ДП «Енергоатом» на рівні 90%, хоча пізніше вони були переглянуті. (КМУ, 2020_[42])

для визначення та розрахунку державної допомоги, а також повідомлення про неї.¹⁸¹ АМКУ регулярно публікує дані про державну допомогу, при цьому розрізняє між сумісною та несумісною державною допомогою, а також заходами з державної підтримки.¹⁸²

Однак деякі заходи державної підтримки в низці секторів (наприклад, у секторі сільського господарства, інвестицій у інфраструктуру способом публічних закупівель, а також, зокрема в оборонно-промисловому секторі) не підлягають повідомленню. Більш того, незважаючи на статистику, яка свідчить про поступове збільшення кількості повідомлень із часу прийняття закону, є явне небажання багатьох центральних і муніципальних органів влади надавати повідомлення про державну допомогу, внаслідок чого офіційна статистика державної допомоги та заходів підтримки, швидше за все, буде сильно заниженою. (ТОВ «Марченко Партнерз», 2019^[248]) Із цієї причини План пріоритетних дій Уряду на 2021 рік (затверджений КМУ в березні 2021 року) передбачає плани розробки законопроекту, призначеного для вирішення проблем відповідальності надавачів державної допомоги за не надання повідомлень про надання незаконної та недопустимої державної допомоги АМКУ.

Відповідно до статті 90 Господарського кодексу компанії, в статутному фондї яких держава має частку 50% або більше (прямо чи непрямо), зобов'язані публікувати квартальну та річну фінансову звітність за останні три роки, внаслідок чого обов'язково вони мають розкривати інформацію про витрати, пов'язані з некомерційною діяльністю стосовно державної політики та джерела фінансування. Однак згідно з описом у розділі 15 високі стандарти прозорості та розкриття інформації ДП і КП залишаються недостатньо розвиненими в портфелі підприємств, а також вони мають обмежену позовну силу. Більша частина зусиль із удосконалення цієї практики зосереджується на перших 15 ДП (див. Таблиця 15.3.).

12.5. Загальне застосування законів і нормативно-правових актів

Е. Як керівний принцип, здійснення ДП господарської діяльності має підлягати застосуванню загальних законів, податкових кодексів і нормативно-правових актів. Закони та нормативно-правові акти не мають передбачати неналежну дискримінацію між ДП і їхніми ринковими конкурентами. Організаційно-правова форма ДП має дозволяти кредиторам відстоювати свої вимоги та порушувати процедури неплатоспроможності.

¹⁸¹ АМКУ встановив низку процедур і наказів, на основі яких слід розкривати інформацію про державну допомогу, включно з Наказом АМКУ № 2-гр від 04.03.2016 і № 43-гр від 28.12.2015. Зацікавлені сторони також мають можливість подати скаргу до АМКУ стосовно незаконної державної допомоги або неналежного використання державної допомоги, як визначено в Наказі АМКУ № 8-гр від 12.04.2016.

¹⁸² Державна підтримка є більш загальним терміном, який охоплює будь-яку форму допомоги держави підприємствам, а поняття державної допомоги стосується специфічної підгрупи загального поняття державної підтримки, яку можна визначити як таку лише після проведення належної оцінки відповідно до Закону та формальних рішень АМКУ.

Секторальне та ринкове регулювання

Як зазначалося в частині I, внаслідок існування багатьох організаційно-правових форм і категорій ДП є недостатня однорідність і послідовність застосування законів до ДП, які здійснюють господарську діяльність. Більш того, враховуючи той факт, що 86% портфелю українських ДП складається з державних унітарних підприємств, їхня операційна форма в більшості випадків не відповідає корпоративним нормам, що застосовуються до акціонерних товариств. Навіть у випадку АТ можуть застосовуватися спеціальні винятки, пов'язані з державною допомогою та заходами з державної підтримки, спеціальними зобов'язаннями, процедурами банкрутства, практикою державних закупівель, електронними деклараціями та власністю на активи. Ці винятки можуть обумовлювати для ДП неналежну *перевагу* або *невигідне становище* порівняно з їхніми ринковими конкурентами.

Хоча ДП і не звільняються систематично від застосування законів конкуренції в силу їхньої належності державі, правозастосування є досить слабким і не вирішує повністю проблеми дій, що перешкоджають вільній конкуренції. Як центральні, так і комунальні ДП були об'єктом кількох процесів, порушених АМКУ через потенційні порушення конкуренції, що дозволяє здійснювати активну пропагандистсько-агітаційну діяльність на тему секторального регулювання та документів політики, що можуть стимулювати кращу ринкову конкуренцію та більш однакові ринкові умови.¹⁸³ За спостереженнями зацікавлених сторін регуляторні органи відчують себе менш впевнено, коли займаються великими справами, пов'язаними з впливовими політичними колами, які мають особливі права та інтереси та які є учасниками «прямої або мовчазної змови між учасниками ринку», а також у ситуаціях, «де можуть бути міцні політичні зв'язки, які дозволяють здійснювати лобіювання задля отримання захисту регуляторних органів» (Світовий банк, 2019^[249]). Інші проблеми пов'язані з регуляторною базою, імплементація якої здійснюється дискримінаційним способом і яка не є достатньо розвиненою (особливо у мережевих секторах). Високі рівні ринкової концентрації в ключових секторах призводять до розколу між ДП і певною кількістю фірм «із політичними зв'язками», які перешкоджають виходу на ринок майбутніх конкурентів (Світовий банк, 2019^[249]).

Загальні закони та податкові кодекси

Як докладно описано в частині I, ДП, як правило, підлягають одному й тому самому режиму оподаткування, що й приватні компанії, як визначають різні положення господарського, податкового й бюджетного кодексів, а також галузеві закони, які можуть застосовуватися. Однак деякі суб'єкти можуть користуватися податковими пільгами або відстроченням податків, особливо суб'єкти, які беруть участь у інвестиційних програмах.

¹⁸³ У деяких випадках накладалися штрафи за порушення ДП, включно з ДП із перших 15, за зловживання домінуючим положенням, включно з ДП «Укрзалізниця» (накладено штраф у розмірі 18 мільйонів грн. 2020 року), Адміністрацією морських портів України (накладено штраф у розмірі 5,5 мільйонів грн. 2019 року) та аеропортом «Бориспіль» (накладено штраф у розмірі 12,7 мільйонів грн. 2017 року). Інші ДП, зокрема включали ДП «Укрспирт» (33 мільйони грн. 2018 року та 200 мільйонів грн. 2012 року) та ДП «Національні інформаційні системи» (7,8 мільйони грн. 2018 року)

Процедура банкрутства

Порівняно з іншими компаніями, ДП мають конкурентні переваги в цій сфері. Господарський кодекс України і Кодекс України з процедур банкрутства передбачають, що деякі ДП (переважно бюджетні або *казенні* підприємства) не можуть збанкрутувати. Більш того, хоча повний список недоступний, у низці секторів можуть створюватися державні монополії. Хоча зусилля з лібералізації деяких ринків тривають (включно з ринком електроенергії, залізничних послуг, газу, а також ринком виробництва спиртних напоїв), недавній аналіз динаміки виходу на ринок і виходу з ринку, проведений Світовим банком, свідчить про «постійну нестачу конкуренції на українських ринках». Причина частково полягає в ринковій структурі, що існувала до лібералізації, регулюванні, яке перебуває на початковій стадії, слабкому правозастосуванні та певному ступені «регуляторного захисту», який надається деяким учасникам ринку (Світовий банк, 2019^[249]).

Оскільки багато ДП працюють у стратегічних секторах економіки (наприклад, газовому, оборонному тощо), вони просто є надто великими або надто важливими, щоб збанкрутувати (наприклад, державні банки, вертикально інтегровані нафтогазові компанії). Окрім цього, хоча здійснюються заходи з реорганізації державних вугільних шахт, доступний бюджет витрачається на покриття заборгованості за деякими витратами (переважно заборгованості за заробітною платою працівників).¹⁸⁴ Як зазначалося в частині I, процедура для ДП зосереджується на профілактиці їхнього банкрутства та відновленні платоспроможності з використанням фінансової допомоги, рекапіталізації та реструктуризації боргу, а в протилежному випадку – їхній ліквідації. Хоча процедури банкрутства чітко встановлені, їхня імплементація може стикатися з проблемами (розділ 4.3.4).

Окрім цього, ДП користуються мораторієм на банкрутство та заходи з примусового виконання, деякі з яких вже були затверджені або на цей час розглядаються в парламенті. У 2019 році було внесено законодавчі зміни (145-IX), які призупиняють усі процедури правозастосування та забороняють порушення нових процедур банкрутства відносно ДП, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій, до жовтня 2022 року. Більш того, ДП, внесені до списку об'єктів приватизації (а також недавно приватизовані), звільняються від процедури банкрутства.

Деякі ДП також користуються «секторальними мораторіями», зокрема ДП, які працюють у енергетичному, оборонному та транспортному секторах. Наприклад, у жовтні 2020 року було встановлено мораторій на банкрутство водо- та теплопостачальних компаній, при цьому в травні 2020 року було прийнято в першому читанні законопроект № 2390, який запровадив мораторій на банкрутство постачальників електроенергії (який також означав фактичний мораторій на «Енергоринок» – колишнього оператора оптового ринку електроенергії). На додаток до цього всі процеси з примусового виконання та нові процедури банкрутства призупинено відносно державних вугільних шахт до

¹⁸⁴ За даними Міністерства енергетики загальна сума заборгованості за заробітною платою працівникам державних вуглевидобувних підприємств протягом періоду 2015-2020 рр. становила 1,2 грн., включно з сумою заборгованості 782,3 мільйони грн. за січень-лютий 2021 року. Станом на березень 2021 року для погашення заборгованості за заробітною платою було асигновано 526 мільйонів грн., що становить 40,2% нарахованої суми заробітної плати (Бойцун, 2021^[53]).

2022 року, а для оборонного сектору мораторій діє без положення про закінчення терміну дії. Варто також зазначити, що з усіх ДП лише ДП «Укроборонпром» дозволено провести реструктуризацію в рамках процедури банкрутства. Більш того, заборонено примусовий продаж і виконавче провадження по відношенню до нерухомості, обладнання та акціонерного капіталу ДП (включно з ДП, у яких державі належить частка понад 25%). (Це положення також стосується активів ДП «Укрзалізниця», розташованих у Донбасі). У контексті пандемії Covid-19 було внесено зміни до Кодексу України з процедур банкрутства (728-IX) задля призупинення процедур банкрутства під час «локдауну» та протягом 90 днів після його завершення.

12.6. Умови фінансування, що відповідають ринковим умовам

Ф. На господарську діяльність ДП мають поширюватися умови фінансування, що відповідають ринковим умовам, стосовно доступу до фінансування боргу та акціонерного капіталу. Зокрема:

Ф.1. Відносини ДП із усіма фінансовими установами, а також із не фінансовими ДП, мають ґрунтуватися виключно на комерційних підставах.

Доступ до фінансування боргу та акціонерного капіталу

Ф. Як правило, ДП не застосовують ринкові умови стосовно доступу до фінансування боргу та акціонерного капіталу. Основні джерела фінансування українських ДП наведено далі.

- Акціонерний капітал через капіталовкладення власника – державного суб'єкта, включно з формою капіталовкладень у вигляді державних облігацій і резерву переоцінки основних засобів.
- Випуск облігацій
- Запозичення переважно через державні фінансові установи
- Запозичення під державні гарантії через міжнародні фінансові установи

Мобілізація капіталу на місцевих і міжнародних ринках капіталу виявляється важким завданням для ДП із урахуванням того факту, що більшість із них перебувають на ранніх стадіях запровадження прийнятих на міжнародному рівні принципів і практики корпоративного управління, а також стандартів звітування та розкриття інформації, забезпечуючи при цьому високу якість зовнішнього незалежного аудиту та внутрішнього аудиту й систем внутрішнього контролю. ДП «Нафтогаз» є одним із прикладів успіху. Компанія випустила єврооблігації 2019 року, хоча майбутні емісії 2020 і 2021 років були відстрочені через «стурбованість міжнародних інвесторів щодо політичного та операційного середовища в Україні» (Група «Нафтогаз», 2020^[250]). Деякі державні банки також випустили єврооблігації.

Для мобілізації капіталу всі ДП мають отримати погодження уряду. Причиною цього частково є той факт, що діє заборона на заставу або продаж активів через обмеження продажу державного майна. Отже, ДП мають отримувати прямі гарантії КМУ й Міністерства фінансів, щоб задовольнити вимоги кредитних договорів щодо гарантій і поручительства. Ця вимога поширюється як на короткострокові, так і на довгострокові кредити, а також на зовнішні запозичення (міжнародних фінансових установ) або внутрішні запозичення. Державні гарантії

надаються в межах і областях, визначених Законом «Про Державний бюджет України». Рішення приймає КМУ, (i) задля забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що є ДП; і (ii) забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, на яких поширюється дія міжнародних договорів України. Державний бюджет на той або інший рік може визначати межі таких зобов'язань (наприклад, Законом «Про Державний бюджет України на 2020 рік» обмежуються гарантії за кредитами на фінансування інвестиційних проектів) і програм фінансування в оборонному секторі та секторі безпеки (до певного порогового значення).

У більшості випадків надані урядом гарантії використовуються для отримання кредитів міжнародних фінансових установ.¹⁸⁵ Гарантії вважаються сумісною державною допомогою АМКУ, оскільки вони спрямовуються для цілей сприяння економічному розвитку (особливо в разі низького рівня життя або безробіття), імплементації національних програм розвитку або вирішення поширених соціально-економічних проблем. АМКУ розробив керівні принципи з оцінки державної допомоги, наданої в формі гарантій. Відповідно до цих керівних принципів державна або муніципальна гарантія є заходом державної допомоги, який вимагає згоди АМКУ, за винятком випадків, коли задовольняються всі наведені далі умови.

- Позичальник за гарантованим кредитом не перебуває в критичному фінансовому становищі
- Гарантія забезпечує максимум 80% основної суми кредиту.
- Гарантія забезпечує конкретну транзакцію, яка є обмеженою за сумою та терміном.
- Гарантія випускається за плату, що відповідає ринковому рівню.

Стосовно рекапіталізації держава користується цією можливістю для ДП, державних банків і КП. Для ДП державні вкладення капіталу використовуються переважно для компенсації річних дефіцитів (так було у випадку ДП «Нафтогаз» до 2016 року); у випадку державних банків високий рівень безнадійних кредитів спричинив виникнення великої потреби в рекапіталізації щодо резервів від втрат за кредитами. Також слід зазначити, що держава передбачила списання боргу або пропонувала вигідні схеми реструктуризації боргу для деяких категорій ДП, які виявилися неспроможними виконувати свої боргові зобов'язання. Це часто застосовується до стратегічних орієнтованих на експорт державних підприємств, які вважаються абсолютно необхідними для національної безпеки та оборони (Гольцер, 2015^[251]).

Якщо ДП виявляються неспроможними підтримувати свою фінансову бездоганність, для держави виникають високі фінансові ризики. За оцінками МВФ загальний чистий борг найбільших 48 ДП становить приблизно 19,4% ВВП (2017 р.). В Україні все ще розробляються інструменти оцінки фінансових ризиків, а також плани розширення фінансової моделі країни, хоча до зобов'язань країни за програмою резервного фінансування МВФ включено основні ДП (МВФ, 2020^[252]). Незважаючи на ці потенційні моральні ризики, робочій групі з оцінки не повідомлялося про будь-які великі зміни, які

¹⁸⁵ Варто зазначити, що згідно з Постановою КМУ № 809 від 15 червня 2011 р. і Постановою КМУ № 414 від 5 травня 1997 р. здійснюється моніторинг нормативно-правової відповідності стосовно фінансування ДП, включно з положеннями стосовно державних гарантій за іноземними кредитами.

передбачають умови, що відповідають ринковим умовам, завдяки яким ДП здійснюватимуть доступ до фінансування.

Забезпечення фінансування державними фінансовими установами

Оскільки кредитування державним підприємствам гарантується державою, державні банки піддаються значному ризику з боку

деяких із найбільших ДП в Україні. Наприклад, 66% портфелю боргу ДП «Нафтогаз» (без урахування кредитів дочірніх підприємств) складається із запозичень від державних фінансових установ (Укргазбанк, Укресімбанк і Ощадбанк). Хоча вважається, що державні банки надають фінансування на ринкових умовах (включно з пропозицією відсоткових ставок за кредитами), вони можуть використовуватися для фінансування політично мотивованих проєктів.

Відносини ДП із не фінансовими ДП

Як зазначалося раніше, ДП можуть підлягати *спеціальним* рішенням уряду, які вимагають від них пропонувати іншим ДП товари або послуги за пільговими ставками. Наприклад, дочірнє підприємство ДП «Нафтогаз» під назвою ДП «Укргазвидобування» (далі – «УГВ») іноді підлягало вимозі постачати паливо ДП «Укрзалізниця» (державній залізничній компанії) у рамках домовленості щодо безвідсоткової оренди. Подібним чином КМУ зобов'язав ДП «Нафтогаз» постачати газ ДП «Одеський припортовий завод», незважаючи на заборгованість компанії перед ДП «Нафтогаз», а паралельно реструктурував заборгованість останньої на період два роки.¹⁸⁶

Також може існувати значна заборгованість ДП одне перед одним, що є особливо доречним у енергетичному секторі. Це включає борги вугільних шахт перед виробниками електроенергії, борги на ринку електроенергії між Гарантованим покупцем і ДП «Укренерго», борги Гарантованого покупця перед одержувачами «зеленого тарифу» для виробництва електроенергії, не врегульований борг компанії «Енергоринок» перед ДП «Укренерго», а також борги теплопостачальних компаній перед ДП «Нафтогаз» (ОЕСР, 2020^[69]).¹⁸⁷

F.2. [Зокрема:] Господарська діяльність ДП не має отримувати будь-яку непряму фінансову підтримку, яка надає їй перевагу над приватними конкурентами, таку як пільгове фінансування, відстрочення податків або пільгові комерційні кредити інших ДП. Господарська діяльність ДП не має

¹⁸⁶ У лютому 2015 року КМУ зобов'язав ДП «Укргазвидобування» (далі – «УГВ»), спільне акціонерне товариство, яке перебуває в повній власності ДП «Нафтогаз», постачати паливо ДП «Укрзалізниця» (державній залізничній компанії). Паливо постачалося в рамках домовленості щодо безвідсоткової оренди. Відповідна постанова була оформлена у вигляді «протокольного рішення», яке не оприлюднене. Пізніше в серпні 2015 року КМУ видав Розпорядження, яке встановлювала подібні зобов'язання для УГВ. КМУ зобов'язав ДП «Нафтогаз» постачати газ ДП «Одеський припортовий завод». У вересні 2016 року КМУ зобов'язав ДП «Нафтогаз» постачати газ ДП «Одеський припортовий завод» (безвідносно до заборгованості останнього перед ДП «Нафтогаз») до 31 грудня 2016 року (відповідні зобов'язання були включені до спеціальних зобов'язань, встановлених для ДП «Нафтогаз» Постановою КМУ № 658 від 22 вересня 2016 року). Двадцять восьмого грудня 2016 року КМУ видав Розпорядження № 1018-р, згідно з яким заборгованість Одеського припортового заводу перед ДП «Нафтогаз» була реструктуризована на два роки, починаючи з 1 квітня 2017 р. (безвідсоткова реструктуризація) (ОЕСР, 2019^[40]).

¹⁸⁷ Нещодавно було відхилено апеляцію ДП «Укренерго» щодо стягнення суми 1,68 мільярди грн. із компанії «Енергоринок» (видання «Економічна правда», 2020^[327]).

отримувати вхідні ресурси (такі як енергія, вода або земля) за цінами або на умовах, що є сприятливішими за умови, доступні приватним конкурентам.

Також слід зазначити, що ДП можуть мати пільговий доступ до наведеного далі: податкових пільг (звільнення від оподаткування або відстрочення податків); землі або інших вхідних ресурсів; державних гарантій, які забезпечують фінансові зобов'язання ДП; компенсації відсоткових ставок за комерційними запозиченнями; списання боргів і штрафів стосовно внесків на соціальне страхування; рекапіталізації; пільгового кредитування; та публічних закупівель, як докладніше описано в розділі 4. (Гольцер, 2015^[251])

Наприклад, АМКУ отримував негласні скарги щодо незаконної державної допомоги в поштовому та транспортному секторах. Зокрема, один із провідних постачальників послуг експрес-доставки пакунків в Україні, а саме «Нова Пошта» (далі – «НП»), неофіційно поскаржився АМКУ на свого конкурента – державного оператора поштових послуг ДП «Укрпошта». За наявною інформацією ДП «Укрпошта» користується надзвичайно низькою вартістю оренди своїх державних і комунальних приміщень, тобто оренда складає 1 грн. на рік (приблизно 0,03 євро). Ця сума орендної плати, встановлена для фінансованих державою організацій, застосовується до ДП «Укрпошта» через його зобов'язання щодо доставки державної/створеної державою та комунальної періодичної літератури (юридична фірма «Редкліфф Партнерз», 2018^[253]).

На муніципальному рівні є високий рівень не зібраних податків на великі ділянки землі або активи нерухомості, які підлягають сплаті муніципальним органам комунальними підприємствами, які працюють на конкурентних ринках із приватними компаніями (Центр економічної стратегії, 2020^[181]).¹⁸⁸ У серпня 2019 року АМКУ видав рішення № 535-р, згідно з яким знижка на земельні податки, надана Сумською міською радою комунальним підприємствам, які надають послуги, пов'язані з громадським транспортом, передачею електроенергії, водопостачанням, допоміжним технічним обслуговуванням повітряного транспорту, санаторіями та реабілітаційними центрами, що фінансуються з державного та муніципальних бюджетів, є сумісною державною допомогою. Окрім цього, вуглевидобувні компанії визначалися як такі, що представляють собою особливу проблему. На їхню частку припадають найвищі рівні незібраних податків, хоча це не пов'язане із застосовністю податкових правил, а радше зі структурними проблемами в цьому секторі.

Ф.3. [Зокрема:] Господарська діяльність ДП має підлягати вимогам створення норм прибутку, які, враховуючи їхні операційні умови, відповідають нормам, що діють при конкуренції з приватними компаніями.

Не існує законодавчої вимоги для ДП, які здійснюють конкурентну діяльність, досягати мінімальної норми прибутку (див. характеристики перших 15 ДП в розділі 3, де наведено середні показники рентабельності капіталу/рентабельності активів). Передбачається, що ДП створюють прибуток або, у випадку неприбуткових ДП, зменшують збитки. Фінансові цілі окремих ДП встановлюються в їхніх фінансових планах, планах стратегічного розвитку та інвестиційних планах на 3-5 років, що затверджуються міністерствами –

¹⁸⁸ За задокументованими даними Центра економічної стратегії протягом усього 2019 року комунальні підприємства громад міст Дніпро, Слов'янськ і Миколаїв сплачували символічні суми прибуткового податку порівняно з приватними компаніями.

власниками акцій, а для деяких великих ДП і природних монополій ці плани затверджуються КМУ. У деяких випадках регулятори (такі як НКРЕКП) беруть участь у затвердженні інвестиційних планів і тарифів для ліцензіатів, що є частиною процедури затвердження фінансового плану. Плани стратегічного розвитку та фінансові плани є застарілими інструментами планування, які не дозволяють гнучкого коригування, коли це необхідно для досягнення цілей компанії (як описано в розділах 5 і 11). Більш того, в більшості ДП немає бізнес-планів, розроблених на основі корпоративної стратегії та управління ризиками, що відповідало б загальній політиці власності та цілям, що встановлюються державою для кожного підприємства.

Одна з областей, де фінансові умови ДП значно відрізняються від фінансових умов приватних компаній – це коефіцієнти виплати дивідендів. Як описано в розділі 4.3, державна політика дивідендів має мінімальну ставку дивідендів 30%, оснований на чистому прибутку компанії. Конкретна виплата дивідендів здійснюється за фіксованою ставкою, що встановлюється КМУ щороку для попереднього фінансового року, а рішення не обґрунтовуються на основі ситуації окремих ДП (за деякими винятками). У більшості випадків ставка ґрунтується на фінансових потребах держави того або іншого року, а не на фінансовому становищі окремих ДП, їхній стратегії або інвестиційних потребах. Окрім цього, наразі немає вимоги виплати дивідендів на консолідованій основі, й деякі ДП продовжують виплачувати подвійні дивіденди, коли як материнська, так і дочірні компанії подають відомості про дивіденди. У деяких випадках дочірні компанії ДП спеціально зобов'язані виплачувати дивіденди безпосередньо до державного бюджету.

За результатами обговорень із окремими ДП і суб'єктами власності є очевидним, що майже немає діалогу на тему бажаної структури капіталу ДП. Це також пов'язується із загальною відсутністю чітких очікувань власника, повідомлених окремим ДП. При цьому часто для ДП встановлюються вагомні цілі державної політики без чіткого відокремлення бухгалтерського обліку або без прозорого та нейтрального відносно конкуренції механізму компенсації. Більш того, для КП річна виплата дивідендів подібним чином не узгоджується з контрольними галузевими стандартами й не підлягає будь-якій гармонізованій політиці виплати дивідендів.

12.7. Процедури публічних закупівель

Г. Коли ДП займаються публічними закупівлями як учасник конкурсу або як організатор конкурсу, відповідні процедури мають бути конкурентними, не дискримінаційними, а також підлягати охороні відповідних стандартів прозорості.

До Закону України «Про публічні закупівлі» було внесено зміни відповідно до Угоди про асоціацію й поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі, підписаної з ЄС 2014 року. Передбачається, що Україна має забезпечити поступову сумісність свого чинного та майбутнього законодавства із правовою

системою Європейського союзу з публічних закупівель.¹⁸⁹ Окрім цього, в 2016 році Україна офіційно приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі.¹⁹⁰ Законом України «Про публічні закупівлі» встановлюються спеціальні норми для закупівлі товарів і послуг. Цей Закон застосовується виключно до комерційних ДП, у яких держава має контрольний пакет акцій і які займаються певними видами господарської діяльності, при провадженні яких вони можуть зберігати спеціальні та ексклюзивні права, включно з транспортуванням газу та поштовими послугами. Більшість ДП або навіть усі ДП, що задовольняють наведеним вище критеріям, користуються ринковою платформою ProZorro для здійснення закупівель, як засобом забезпечення справедливої конкуренції, прозорості та практики не допущення дискримінації й при цьому працюють у напрямку запобігання корупції. ДП як учасники конкурсу проводять тендери на платформі ProZorro, де немає дискримінації за типами учасників конкурсу. Будь-яке підприємство, яке вважає, що стало жертвою порушення своїх прав, може подати скаргу до АМКУ.

Однак є випадки, коли комунальні підприємства в конкурентних галузях отримують прямі накази від міських органів влади й обходять тендерні процедури, що суперечить законодавству про державну допомогу та захист економічної конкуренції (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).¹⁹¹ Більш того, відповідно до результатів недавнього дослідження деякі місцеві органи влади отримують вигоду від законодавчої невизначеності стосовно застосування правил закупівель, коли сторонами договорів є комунальні підприємства. Такі органи публікують лише звіт про укладення договору з підрядником, а не відкривають конкурентний тендер на платформі ProZorro, що є порушенням Закону України «Про публічні закупівлі». Нарешті, коли проводяться конкурентні тендери, комунальні підприємства, що є сторонами договорів, не піддаються виклику конкурентів через характер місцевих ринків і послуг, які становлять загальний економічний інтерес (ПЗЕІ) та очікуються від операторів, що є дійсно так у випадку місцевого транспорту (Центр економічної стратегії, 2020_[181]). Наприклад, у Харкові державне комунальне підприємство пропонує послуги місцевим органам влади та комунальним підприємствам, включно з муніципальним метро. У цьому випадку більшість операцій купівлі здійснюються на не конкурентній основі та за межами тендерних процедур ProZorro (Яблоновський, 2019_[254]).

¹⁸⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони ; 21 березня 2014 р.; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf; стаття 153.

¹⁹⁰ Державні закупівлі СОТ – Угода СОТ про державні закупівлі (GPA); https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm. У тексті Угоди визначаються норми, що вимагають забезпечення при державних закупівлях відкритих, справедливих і прозорих умов конкуренції. Фундаментальною метою Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA) є взаємне відкриття ринків державних закупівель для сторін Угоди.

¹⁹¹ Центр економічної стратегії посилається на приклад Департамент будівництва та житлово-комунального господарства КМДА, який передав функції договірному органу для будівництва, реконструкції та ремонту муніципального майна чотирьом спеціалізованим комунальним підприємствам міської ради без проведення тендера. Однак, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що такі послуги виконуються або передаються за результатами конкурсу. Плату за виконання функцій договірному органу влади було встановлено на рівні 2,5% від вартості будівельних робіт. Після розгляду справи АМКУ наказав повернути 1,4 мільярди грн. незаконної державної допомоги (Центр економічної стратегії, 2020_[181]).

Винятки з правил прозорості публічних закупівель застосовуються до договорів великого національного значення або до оборонних ДП, діяльність яких регулюється Законом України «Про державну таємницю» (МВФ, 2016^[255]). Більше 90% діяльності із закупівлі для оборонних цілей залишається закритою інформацією, включно з реєстром оборонних постачальників. Однак визначення «державної таємниці» вважається широким і може застосовуватися до укладення договорів місцевими органами щодо багатьох видів послуг, які б інакше підлягали конкурентному тендеру, наприклад, до послуг із охорони (Центр економічної стратегії, 2020^[181]) (Яблоновський, 2019^[254]).¹⁹² Це не дозволило оцінити ставлення до ДП як до учасників або організаторів конкурсу в цьому секторі. Більш того, ця сфера вважається сферою панування корупції та відсутності підзвітності (за неперевіреними даними військові товари або товари подвійного використання закуповуються за договорами з одним джерелом, що призводить до надмірних цін і закупівлі товарів низької якості (юридична фірма DLA Piper, n.d.^[256]). У 2020 році було прийнято Закон України «Про оборонні закупівлі». Цей закон передбачає створити відкритий електронний реєстр постачальників і виробників і має потенційну можливість запровадити значне покращення прозорості стосовно практики публічних закупівель державними підприємствами в оборонному секторі (Верховна Рада, 2020^[257]).

Закупівлі державними підприємствами продовжують залишатися областю, де вчиняється найбільша кількість злочинів корупції. Недавні дослідження ОЕСР вказують на потребу вживати кращі заходи з профілактики та виявлення, націлені на незаконну змову постачальників (ОЕСР, далі буде^[258]) (ОЕСР, 2018^[12]).¹⁹³ Робоча група з оцінки розуміє, що більша частина незаконної діяльності та діяльності, що порушує конкуренцію, навколо публічних закупівель пов'язана зі змовою між різними приватними компаніями та керівництвом ДП, яке здійснює закупівлю товарів. Однак деякі з ДП почали покращувати моніторинг своєї практики закупівель, як зазначено в їхніх річних звітах і звітах про соціально-відповідальний розвиток.

¹⁹² У багатьох містах органи влади створюють власні комунальні підприємства – «муніципальну варту» – щодо якої було порушено розслідування АМКУ через потенційну можливість того, що фінансування з місцевого бюджету є державною допомогою (Яблоновський, 2019^[254]).

¹⁹³ Наприклад, за даними звітів НАБУ в секторі інфраструктури та транспорту домінують справи, коли роботи та послуги закуповуються за штучно завищеними цінами. Зазвичай це робиться способом змови між різними приватними компаніями та керівництвом ДП, яке здійснює закупівлю товарів.

Глава 13. Справедливе ставлення до акціонерів та інших інвесторів

Якщо акції ДП котируються на фондовій біржі або воно інакше має недержавних інвесторів серед своїх власників, держава та підприємство мають визнавати права всіх акціонерів і забезпечувати справедливе ставлення до акціонерів, а також їхній рівний доступ до корпоративної інформації.

13.1. Забезпечення справедливого ставлення до акціонерів

А. Держава має прагнути повністю запровадити Принципи корпоративного управління ОЕСР, якщо вона не є єдиним власником ДП, а також, якщо вона не є єдиним власником, ДП – усі відповідні розділи Принципів. Стосовно захисту акціонерів це включає наведене далі.

А.1. Держава та ДП мають забезпечити справедливе ставлення до всіх акціонерів.

У рамках чинної законодавчої та політичної структури стосовно ДП держава, як єдиний акціонер, може здійснювати корпоративні права по відношенню до ДП без скликання загальних зборів акціонерів. Якщо є інші акціонери, застосовуються правила скликання та проведення загальних зборів, які викладено в статуті відповідного ДП (Verkhovna Rada, 2006^[122]; СМУ, 2020^[42]). Подальші положення викладено в Законі АТ стосовно справедливого ставлення до акціонерів, що також застосовується до акціонованих ДП. Як зазначалося в попередніх розділах, 86% ДП в Україні зареєстровані як державні унітарні підприємства, якщо держава є єдиним власником цих підприємств. У інших ДП, де держава є власником контрольного пакету акцій, включно з підприємствами, зареєстрованими як АТ, частка власності держави й наявність приватних акціонерів змінюється.¹⁹⁴ Відповідно до інформації, наданої НКЦПФР, із 158 державних акціонованих суб'єктів 47 на 100% належать державі (включно з ДП, які входять до перших 15 за розмірами), а 49% мають частку власності держави менше 50%. Решта є міноритарними (приватними) акціонерами, хоча інформація щодо їхнього складу часто є обмеженою (СМУ, 2020^[42]).¹⁹⁵

¹⁹⁴ Варто зазначити, що термін «міноритарний акціонер» українським законодавством не визначений і означає недержавного або приватного акціонера.

¹⁹⁵ Однак варто зазначити, що більшість цих компаній не зареєстровані на фондовій біржі (й не допущені до публічного обігу їхніх акцій). Більш того, деякі суб'єкти зареєстровані в організаційно-правовій формі (наприклад, як відкриті акціонерні товариства), які більше не є дійсними.

Відповідно до Закону АТ, кожна звичайна акція надає своєму власнику такі самі права, тобто брати участь у загальних зборах акціонерів, отримувати дивіденди й платежі у випадку ліквідації, а також отримувати інформацію про діяльність компанії. Кожному акціонеру надається один голос на одну акцію, за винятком випадків кумулятивного голосування.¹⁹⁶ До привілейованих акціонерів застосовується подальша специфіка (також це залежить від класу привілейованих акцій), зокрема стосовно отримання дивідендів і прав голосу на гарантованому рівні, як докладно описано нижче (див. Рекомендацію А.4.). У статуті компанії визначається сума та послідовність виплати дивідендів, а також умови та положення щодо конвертації акцій у інші класи або типи акцій (СМУ, 2020^[42]) (Verkhovna Rada, 2008^[123]).

На додаток до голосування законодавча база розвинулася далі в напрямку захисту інтересів міноритарних акціонерів. Зокрема акціонери, яким належить 10% акцій або більше, можуть (i) скликати загальні збори акціонерів, (ii) призначати представників, які здійснюють нагляд за реєстрацією акціонерів, (iii) ініціювати аудит АТ і (iv) порушувати позов акціонера проти керівництва компанії.¹⁹⁷ Окрім цього, під час загальних зборів вони можуть надавати згоду на здійснення транзакцій, залежно від вартості товарів і послуг як частки активів компанії (Таблиця 13.1). Протягом двох років із моменту утворення АТ (за винятком реорганізації) будь-яка транзакція вартістю понад 10% вартості активів компанії (або статутного капіталу компанії, якщо немає річної фінансової звітності), якщо в ній бере участь засновник компанії, підлягає затвердженню загальними зборами, а інформація при цьому оприлюднюється. Однак можуть бути винятки, тому що ця норма не застосовується в разі транзакцій, що підлягають державним регульованим цінам і тарифам. Більш того, оскільки рішення щодо значних транзакцій має прийматися голосом більшості, власник контрольного пакету акцій може фактично прийняти рішення без підтримки міноритарного акціонера (СМУ, 2020^[42]) (Verkhovna Rada, 2008^[123]).

¹⁹⁶ Кумулятивне голосування застосовується під час вибору членів наглядової ради в АТ. Однак процедури вибору членів наглядової ради в ДП визначає КМУ, й вони відрізняються від загальних процедур, викладених у Законі АТ.

¹⁹⁷ Інші міноритарні акціонери можуть консолідувати свої акції для здійснення цих дій, хоча це положення має різні тлумачення.

Таблиця 13.1. Сторони, які відповідають за надання згоди на основі вартості товарів і послуг, що є предметом транзакцій

	10%-25%	25%+	25%-50%	50%+
Наглядова рада	X			
Наглядова рада (із принаймні 1/3 незалежних директорів)	X	X	X	X**
Загальні збори (за пропозицією наглядової ради), на основі понад 50% голосів*		(X)	(X)	(X)

Примітка: транзакція залежить від ринкової вартості товарів або послуги як частки вартості активів компанії на основі останньої річної фінансової звітності. (X) означає, що загальні збори можуть приймати рішення, якщо немає незалежної наглядової ради (або якщо статут не містить відповідного положення). *Варто зазначити, що хоча може бути незалежна рада, загальні збори акціонерів не позбавляються права ухвалювати рішення із одних і тих самих питань. Фактично обидва ці органи можуть мати змогу приймати ці рішення. **наглядова рада публічного АТ і банки можуть приймати рішення щодо транзакцій вартістю 50%+. Однак наглядова рада приватного АТ може ухвалювати рішення стосовно 50% або більше у випадку, якщо вона має 1/3 незалежних директорів, а також якщо ці повноваження надано їй статутом. Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на відповідях на анкету та Законі АТ.

Більш того, задля приведення свого законодавства в більшу відповідність до права ЄС, 2017 року в Україні прийнято закон про процедури зменшення частки міноритарних акціонерів і повного продажу акцій.¹⁹⁸ Акціонери мають право вимагати обов'язкового викупу звичайних акцій, якщо вони проголосували проти злиття, приєднання, поділу, трансформації чи зміни типу компанії, суттєвої транзакції або транзакції із зацікавленістю, зміни акціонерного капіталу або відмови проти переважного права купівлі нових випущених акцій (Conlon, Dovgan and Mainarovich, 2017^[259]). Станом на березень 2020 року загалом 317 АТ в Україні виконали ці процедури. Хоча більшість транзакцій стосувалася приватних компаній, участь також брали низка державних компаній і компаній, що перебувають під контролем держави (NCSSM, 2020^[260]).¹⁹⁹

Окрім цього, в Україні створено механізм порушення позовів акціонера проти керівництва компанії для захисту особистого майна або немайнових прав, який може допомогти захищати інтереси акціонерів. На початку 2000-х років цей механізм використовувався зі зловживаннями, що оберталося великою кількістю судових позовів, які перешкоджали провадженню господарської діяльності ДП. У результаті Верховний Суд заборонив порушення позовів акціонера проти керівництва компанії 2008 року, й ця заборона тривала до внесення відповідних змін до законодавства 2016 року.²⁰⁰ На цей час акціонери можуть порушувати

¹⁹⁸ Було прийнято Закон України № 1983-VIII, щоб привести положення українського законодавства про поглинання компаній у відповідність до Директиви 2004/25/ЄС, а також задля задоволення вимог Угоди про асоціацію і поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Законом також запроваджені положення про права міноритарних акціонерів стосовно процедур зменшення частки міноритарних акціонерів і повного продажу акцій.

¹⁹⁹ Реєстр компаній, що беруть участь у процедурах зменшення частки міноритарних акціонерів, можна знайти тут:

https://www.csd.ua/index.php?option=com_easytable&view=easytable&id=48&Itemid=342&lang=ua

²⁰⁰ Цю рекомендацію було надано в пункті 51 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 13 від 24.10.2008 «Про практику розгляду судами корпоративних спорів»: компанії поза межами відносин представництва. На цій підставі господарські суди мали відмовляти акціонерам (учасникам) компанії в задоволенні їхніх вимог.

позови проти керівництва компанії, якщо їм належить 10% акціонерного капіталу чи майна компанії або більше (за винятком привілейованих акцій).²⁰¹

Однак позови акціонера проти керівництва компанії залишилися дуже рідкими та неефективними, частково тому, що необхідно було задовольнити всім умовам для виникнення цивільної відповідальності, щоб подати позов (включно з підставами незаконності, збитків, заподіяння шкоди та провини). Після запровадження цієї системи 2016 року перший позов акціонера до керівництва компанії було врегульовано трьома роками пізніше.²⁰² Більш того, незрозуміло, чи дозволить міноритарним акціонерам порогове значення 10% порушувати групові позови, тому що його обмеження одним власником створює високий бар'єр. На цей час є законопроект № 2493, який передбачає ввести порогове значення 5%, щоб дозволити порушення групових позовів.

А.2. [Стосовно захисту акціонерів це включає наведене далі.] ДП мають підтримувати високий рівень прозорості, як правило, включно з рівним і одночасним розкриттям інформації всім акціонерам.

Відповідно до Закону АТ акціонери мають право здійснювати доступ до статуту й установчого договору компанії, правилам корпоративних суб'єктів і принципам корпоративного управління.²⁰³ Вони також можуть отримувати доступ до протоколів загальних зборів акціонерів, протоколів і звітів засідань наглядової ради, колегіального виконавчого органу та аудиторського комітету. Інші компоненти включають інформацію стосовно контролерів із аудиторської фірми, річну фінансову звітність, документи, що подавалися державним органам, проспекти емісії цінних паперів і особливі звіти про юридичні вимоги. Більш того, акціонери можуть здійснювати доступ до правил і звітів щодо винагороди членів ради і механізмів її встановлення (Verkhovna Rada, 2008^[123]).

Усі акціонери також можуть отримати доступ до інформації про фінансову та господарську діяльність компанії. Доступ до інформації впродовж 10 днів після отримання запиту має надати корпоративний секретар (або виконавчий орган). Акціонери також мають право ознайомитися з документами, що є в приміщенні компанії, та отримати додаткову інформацію за згодою виконавчого органу (або так, як докладно описано в статуті).

Окрім цього, акціонери (або представники відповідних суб'єктів) мають право брати участь у загальних зборах разом із іншими запрошеними представниками (наприклад, аудиторами, представниками профспілок і посадовими особами). Проекти порядку денного та повідомлення надаються всім акціонерам не пізніше, ніж за 30 днів до зборів. Обговорення в залі засідань ради відображаються в протоколі засідання, який може мати гриф конфіденційності та не підлягати розкриттю третім особам. Однак компанія може бути зобов'язана розкрити інформацію протоколу засідання ради на запит правоохоронних органів або членів парламенту (цією можливістю можуть зловживати). АТ також

²⁰¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо захисту прав інвесторів»; стаття 41 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» часина 13, розділ 3, Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів, і стаття 122 Господарського процесуального кодексу.

²⁰² Відповідно до постанови газова компанія (ТОВ «Газ-Ресурс») мала відшкодувати збитки, завдані Головою правління, який не придбав спеціальний дозвіл, необхідний для господарської діяльності компанії (Yasinska, 2020^[345]) (Kibenko, 2020^[346]).

²⁰³ Моніторинг правил щодо розкриття інформації здійснюється НКЦПФР (№ 2826 від грудня 2013 року). На додаток до цього Міністерство юстиції (№ 2180/247, 12 грудня 2013 р.) регулює склад, процедуру та час доступності інформації на фондовому ринку.

підлягають додатковим вимогам щодо розкриття інформації відповідно до правил НКЦПФР. Також можуть застосовуватися інші вимоги, залежно від організаційно-правової форми та типу ДП (як докладніше описано в розділі 15) (СМУ, 2020^[42]) (Verkhovna Rada, 2008^[123]). Однак на практиці міноритарними акціонерами подавалися скарги стосовно не розкриття інформації (наприклад, стосовно повідомлень і порядку денного загальних зборів).

Також варто зазначити, що низка компаній мають змішані домовленості щодо власності, в результаті чого прозорість і практика розкриття інформації в цих компаніях можуть бути незрозумілими. Наприклад, ДП «Нафтогаз» наразі має (i) дочірні компанії, (ii) компанії, в яких йому належить 100% акцій (такі як ДП «Укргазвидобування») або понад 50% акцій, і (iii) суб'єкти, в яких йому належить менше 50% акцій, такі як місцеві компанії з розподілу газу. Часто в цих компаніях інші акціонери (особливо в місцевих компаніях із розподілу газу) пов'язані з впливовими політичними колами або мають політичні зв'язки, а їхня власність залишається непрозорою (ОЕСД, 2019^[40]). Однак цей вплив відчувається при виникненні проблем під час спроб впроваджувати реформи.

А.3. [Стосовно захисту акціонерів це включає наведене далі.] ДП мають розробити активну політику обміну інформацією та проведення консультацій із усіма акціонерами.

Окрім вимог щодо розкриття інформації, докладно описаних у розділі 15, наразі не існує положень в Україні, які вимагають розробки політики взаємодії з акціонерами, хоча НКЦПФР надала рекомендації, описані в Кодексі корпоративного управління. Окрім цього, відповідно до Закону АТ і Закону ДП наглядові ради в ДП мають можливість вибирати корпоративного секретаря, який відповідає за взаємодію з акціонерами та інвесторами. На основі рекомендацій компаніям слід розробляти та розкривати політику взаємодії з акціонерами (із урахуванням затвердження наглядовою радою), а також створити відділ зв'язків із акціонерами. Їм також слід створити формальний механізм зв'язків із інвесторами, який використовуватиметься для відповіді на запити, сприяння участі в загальних зборах, а також забезпечення для міноритарних акціонерів можливості повідомити свою точку зору наглядовій раді. Хоча такі відділи можуть створити не всі компанії, в них є можливість ввести ці обов'язки до наявних відділів (наприклад, до відділів зв'язків із громадськістю або юридичних відділів).

А.4. [Стосовно захисту акціонерів це включає наведене далі.] Участь міноритарних акціонерів у зборах акціонерів має спрощуватися, щоб вони могли брати участь у прийнятті фундаментальних корпоративних рішень, таких як обрання членів ради.

У АТ усі акціонери можуть брати участь у загальних зборах і в ухваленні рішень способом голосування. Як правило, голосування проводиться бюлетенями. Однак у разі, якщо це передбачено в статуті та якщо є не більше 25 акціонерів, рішення можуть ухвалюватися заочним голосуванням (опитуванням). Рішення загальних зборів за більшістю питань, винесених на голосування, ухвалюються простою більшістю голосів акціонерів, зареєстрованих для участі, при цьому кожна акція зараховується як один голос (за винятком кумулятивного

голосування).²⁰⁴ (У приватних АТ статутом може бути передбачено вищий поріг при голосуванні за більшістю питань.) Немає конкретних вимог щодо недержавних акціонерів, і всі акціонери голосують однаково. Однак трьома чвертями голосів зареєстрованих акціонерів приймаються наведені далі рішення, за винятком випадків, коли статут вимагає більшої кількості голосів.

- Внесення змін до статуту
- Скасування викуплених акцій
- Збільшення або зменшення розміру статутного фонду
- Зміна типу АТ
- Емісія нових акцій або інших цінних паперів чи зміна статутного фонду
- Ухвалення рішення щодо розміщення цінних паперів
- Ухвалення рішення щодо ліквідації або роз'єднання компанії
- Для порівняння: власники привілейованих акцій можуть голосувати лише за наведеними далі питаннями (а також іншими питаннями, викладеними в статуті).
- Ліквідація компанії, яка передбачає конвертацію привілейованих акцій того або іншого класу в звичайні акції чи привілейовані акції іншого класу
- Внесення будь-яких змін до статуту, які обмежуватимуть права привілейованих акціонерів
- Внесення будь-яких змін до статуту стосовно розміщення нового класу привілейованих акцій, власники яких матимуть вищий пріоритет при отриманні дивідендів або отриманні платежів у разі ліквідації компанії, або збільшення прав акціонерів
- Зменшення розміру статутного фонду

Однак окрім гарантованого рівня дивідендів «привілейовані акціонери» не отримують будь-яких інших виплат, хоча статут приватного АТ може дозволяти привілейованим акціонерам голосувати також за іншими питаннями. Рішення ухвалюються, якщо більше трьох чвертей привілейованих акціонерів, які брали участь у голосуванні, проголосували «за» (за винятком випадків, якщо статут компанії з 25 акціонерами або менше вимагає більше голосів) (СМУ, 2020^[42]) (Verkhovna Rada, 2008^[123]).

А.5. [Стосовно захисту акціонерів це включає наведене далі.] Транзакції між державою та ДП, а також між ДП та іншим ДП мають проводитися на ринкових умовах.

Задля сприяння справедливому ставленню до акціонерів передбачається, що транзакції між державою та ДП, а також між ДП та іншим ДП виконуватимуться на одних і тих самих умовах, що застосовуються між іншими учасниками ринку. В Українському законодавстві правила стосовно пов'язаних сторін і відсоткових транзакцій передбачені Законом АТ, який застосовується до акціонованих ДП

²⁰⁴ Кумулятивне голосування застосовується при обранні членів органу компанії в акціонерних товариствах (не всі АТ, що є державними підприємствами, є публічними) та банках. Приватні АТ можуть передбачити в своїх статутах обрання наглядової ради кумулятивним голосуванням, хоча це й не є обов'язковим. Однак процедури обрання органу компанії в ДП – акціонерних товариствах визначаються Постановами КМУ 142, 143 і 777, залежно від випадку, як докладно описано в частині І.

(поле 13.1).²⁰⁵ Інформація про транзакції між державою та ДП, а також між ДП та іншим ДП підлягає розкриттю, при цьому деякі винятки застосовуються до внутрішніх транзакцій групи.²⁰⁶ Як члени наглядової ради, так і члени виконавчого органу відповідають за розкриття інформації стосовно транзакцій із акціями та похідними фінансовими інструментами компанії або транзакцій із пов'язаними компаніями. Окрім цього, працівники та посадові особи мають повідомляти посадовим особам із питань боротьби з корупцією або акціонерам про будь-які конфлікти інтересів (як докладніше описано в розділах 15 і 16) (СМУ, 2020^[42]).

Наглядова рада також має залучити незалежного зовнішнього аудитора для перевірки здійснення транзакцій із пов'язаними сторонами на звичайних ринкових умовах, які підлягають затвердженню радою (це не застосовується до приватних АТ, за винятком випадків, коли статутом передбачене інше). Більш того, транзакції, пов'язані з публічними закупівлями, дозволяють ДП конкурувати на рівній основі з приватними компаніями. Такі суб'єкти, як АМКУ та Державна аудиторська служба також здійснюють моніторинг транзакцій між ДП, державою та іншими зацікавленими сторонами (СМУ, 2020^[42]).²⁰⁷ Однак оскільки ці положення застосовуються переважно до АТ, вони можуть у строгому розумінні бути застосовними або мати позовну силу у випадку інших організаційно-правових форм ДП (наприклад, державних унітарних підприємств і ТОВ). Незважаючи на законодавчу базу, що застосовується до АТ, транзакції з пов'язаними сторонами виконуються на умовах, що не обов'язково будуть доступними для не пов'язаних сторін (Група «Нафтогаз», 2019^[243]).

²⁰⁵ Однак наразі ДП не зобов'язані мати спеціальні документи політики стосовно конфліктів інтересів.

²⁰⁶ Варто зазначити, що, як правило, сторони вважаються пов'язаними, якщо одна зі сторін має спроможність контролювати іншу сторону або якщо вони перебувають під спільним контролем, або якщо можуть справляти значний вплив або здійснювати спільний контроль за іншою стороною при ухваленні фінансових і операційних рішень. При розгляді кожних можливих відносин із пов'язаною стороною слід звертати увагу на суть відносин, а не лише на їхню юридичну форму. Компанії групи, як перебувають під контролем Уряду України, вважаються пов'язаними сторонами, що перебувають під спільним контролем. Окрім цього, пов'язані сторони також включають членів виконавчої ради та наглядової ради, близьких членів сім'ї, а також суб'єктів, на яких члени виконавчої ради або їхні близькі члени сім'ї можуть справляти значний вплив або в яких вони володіють значною часткою прав голосу.

²⁰⁷ Як зазначається в розділах 4 і 12, ДП і КП залишаються одними з найбільших одержувачів державної допомоги. Інші транзакції можуть включати списання боргів між підприємствами, наприклад, боргів на ринку газу, опалення та електроенергії між державними компаніями, які підлягають спеціальним обов'язкам.

Поле 13.1. Положення щодо транзакцій із зацікавленістю

Закон АТ містить положення стосовно транзакцій із зацікавленістю на суму понад 1% вартості активів компанії. Виконавчий орган АТ має подавати проекти транзакцій і роз'яснення зацікавленості наглядовій раді (або якщо її немає – кожному акціонеру) протягом п'яти робочих днів. Наглядова рада має залучити незалежного аудитора для оцінки транзакції (за винятком приватних АТ, якщо інше не передбачене статутом). Згода визначається голосом більшості членів наглядової ради (особи, задіяні в транзакції, не мають права голосувати). Загальні збори вирішують питання щодо транзакції, якщо (i) наглядової ради немає; (ii) всі члени ради є сторонами транзакції; (iii) ринкова вартість транзакції перевищує 10% вартості компанії; або (iv) якщо наглядова рада відмовляється ухвалити рішення чи не робить цього протягом 30 днів. Відомості про транзакції із зацікавленістю підлягають розкриттю (за винятком приватних АТ, якщо інше не передбачене статутом). У деяких випадках ці процедури можуть не застосовуватися, наприклад, при викупі акцій, ліквідації АТ або в разі банківських транзакцій, які регулює Закон України «Про банки і банківську діяльність». У випадку порушень суб'єкти можуть притягуватися до матеріальної відповідальності за збитки, й передбачається, що втрати відшкодуватимуться, при цьому транзакції, що виконуються нижче ринкового рівня, можуть вважатися недійсними.

Джерело: (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2008^[123])

13.2. Дотримання кодексу корпоративного управління

В. Усі ДП, акції яких котируються на біржі, а також ДП у випадках практичної доцільності цього мають дотримуватися національних кодексів корпоративного управління.

Акціоновані ДП в Україні мають дотримуватися вимог щодо корпоративного управління, встановлених Законом АТ, разом із іншими законами та положеннями (наприклад, Законом ДП і Постановами КМУ) у відповідних випадках. На додаток до цього в Україні прийнято Кодекс корпоративного управління, оновлений у березні 2020 року.²⁰⁸ Кодекс покликаний покращити та стандартизувати практику корпоративного управління в Україні. Він охоплює наведені далі елементи, зокрема: визначення цілей, прав акціонерів і ролі зацікавлених сторін, обов'язків членів ради, стосунків із правлінням, розкриття інформації та прозорості, системи внутрішнього контролю та етичних стандартів, а також оцінки корпоративного управління. Хоча кодекс переважно застосовується до учасників фондового ринку, в ньому викладено керівні принципи для не зареєстрованих на фондовій біржі компаній і ДП, а також враховано міжнародні стандарти (включно з Принципами корпоративного управління G20/ОЕСР і Керівництвом конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (UNCTAD) щодо передової практики корпоративного управління) (КМУ, 2020^[42]).²⁰⁹

²⁰⁸ На додаток до цього деякі ДП прийняли індивідуальні плани та кодекси корпоративного управління, включно з ДП «Укрзалізниця» та ДП «Укргідроенерго».

²⁰⁹ Окрім цього, Українська академія корпоративного управління розробила Рекомендації з корпоративного управління в ДП: <https://ucga.com.ua/policy/recommendations-governance-state-owned-enterprises-ukraine>

Як окреслено в частині I, кодекс, у основному, має дорадчий характер та слугує контрольним орієнтиром для АТ (включно з акціонованими ДП). Однак зареєстровані на біржі компанії зобов'язані роз'яснювати, як вони здійснюють імплементацію рекомендацій кодексу, роз'яснювати будь-які відхилення, а також описувати досягнення своїх цілей корпоративного управління в межах іншої практики (НКЦПФР і Українська академія корпоративного управління, 2020^[261]). Додаткові вимоги щодо корпоративного управління застосовуються до державних банків і затверджуються НБУ. Вони включають Методичні рекомендації щодо організації корпоративного управління в банках України, які складено з урахуванням рекомендацій з корпоративного управління Базельського комітету з банківського нагляду. Хоча ці рекомендації не виконуються жорстким чином, НБУ використовує їх для моніторингу корпоративного управління та сприяння покращенню корпоративного управління в кожному банку відповідно свого Річного плану проведення інспекційних перевірок банків. Рекомендації НБУ за результатами інспекційних перевірок є обов'язковими для виконання банками.

13.3. Розкриття цілей державної політики

C. Якщо від ДП вимагається досягати цілей державної політики, для недержавних акціонерів завжди має бути доступною адекватна інформація про це.

ДП в Україні досягають цілей державної політики та виконують спеціальні обов'язки, які часто встановлюються для них постановами КМУ. Наприклад, Постанова КМУ № 483 від 5 червня 2019 року застосовується до ДП – виробників електроенергії. Цією постановою передбачений продаж електроенергії за цінами нижче ринкового рівня. Подібні положення застосовуються до ДП також у інших секторах, включно із секторами природного газу, поштових послуг і зв'язку. Відповідно до Закону АТ акціонери мають отримувати інформацію про будь-які події, матеріали, фінансову звітність і звіти, що подаються державним органам, включно з відомостями про досягнення цілей державної політики. Більш того, інформація про спеціальні обов'язки має розкриватися на веб-сайтах ДП (або на веб-сайті суб'єкта власності), разом із фінансовою звітністю та звітами, в яких описуються видатки на некомерційні цілі та джерела фінансування. Інформація також має надаватися в рішеннях уряду та регуляторних органів (Верховна Рада, 2003) (КМУ, 2020^[42]). Хоча деякі з найбільших за розмірами ДП розкривають інформацію про цілі державної політики, не зовсім зрозуміло, чи виконуються вимоги щодо розкриття інформації в ширшому масштабі (див. розділ 15). Окрім цього, хоча є доступною інформація про політику щодо спеціальних обов'язків, методологія їхньої розробки та зміни залишається незрозумілою.

13.4. Спільні підприємства та державно-приватні партнерства

D. Коли ДП беруть участь у спільних проектах, наприклад, спільних підприємствах і державно-приватних партнерствах, договірна сторона повинна забезпечувати дотримання договірних прав, а також вчасне та об'єктивне вирішення спорів.

До жовтня 2019 року ДП не могли брати участь у спільних підприємствах і державно-приватних партнерствах (далі – «ДПП»). Тепер, після законодавчих і регуляторних змін, ДП можуть ініціювати, оцінювати та підписувати договори ДПП (якщо вони є суб'єктом власності) або отримувати погодження свого суб'єкта власності чи КМУ (Верховна Рада, 2006^[122]). На цей час Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачена відповідна структура та принципи взаємодії державно-приватних партнерів на договірній основі. Цей Закон охоплює такі сфери, як врегулювання спорів і гарантії прав приватних партнерів, а також державну підтримку імплементації проектів. Інші сфери включають прийняття рішень стосовно ефективності роботи ДПП і процедур проведення конкурсів для визначення приватних партнерів (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2010^[262]). Хоча ще не завершено прийняття підзаконних актів, які дозволяють імплементацію ДПП у ДП, низка ДП почали брати участь у проектах і спільних підприємствах, зокрема в секторах інфраструктури та оборони. Однак і досі є лише обмежена інформація про врегулювання спорів і дотримання договірних прав у секторі ДП.

Глава 14. Зв'язки із зацікавленими сторонами та відповідальний бізнес

Державна політика власності має повною мірою визнавати обов'язки ДП по відношенню до зацікавлених сторін і вимагати звітування державними підприємствами про свої зв'язки із зацікавленими сторонами. Вона має чітко встановлювати будь-які очікування держави щодо відповідального провадження господарської діяльності державними підприємствами.

14.1. Визнання прав зацікавлених сторін і повага до них

А. Уряди, суб'єкти державної власності та самі ДП мають визнавати та поважати права зацікавлених сторін, встановлені законодавством або взаємними угодами.

В Україні запроваджена політична структура захисту прав зацікавлених сторін, яка є застосовною до ДП.²¹⁰ Вона включає закони та правила, що захищають довілля, працівників і права людини, а також запроваджують заходи з протидії корупції. Низка ДП, включно з ДП «Нафтогаз» і ДП «Укренерго», почали приймати документи політики стосовно соціального та екологічного захисту, програми протидії корупції, а також запроваджувати механізми комплексної перевірки. Окрім цього, як Закон ДП так і Закон АТ передбачають, що представники органів місцевого самоврядування, профспілок і трудових колективів, які уклали угоду з компанією, можуть брати участь у засіданнях наглядової ради. Однак обов'язки представників не визначені в законі, хоча у випадку участі вони можуть мати дорадчий голос (КМУ, 2020_[42]).

Якщо немає ясності щодо того, чи мають суб'єкти власності розробляти документи політики, пов'язані з правами акціонерів, Основні засади (політика власності) передбачають, що органи управління ДП мають виконувати наведене далі.

- Створювати оптимальні умови для роботи та розвитку, реалізовувати кадровий потенціал
- Забезпечувати недопущення дискримінації в робочих відносинах

²¹⁰ Зацікавлені сторони – це фізичні особи або групи осіб, що мають інтереси, на які впливає або потенційно може впливати господарська діяльність компанії. Наприклад, вони можуть включати громади на місцевому, регіональному та національному рівнях, робітників, працівників і споживачів, а також НДО, організації громадянського суспільства, уряди країн, у яких проводяться заходи, колеги із однієї й тієї самої галузі та бізнес-партнерів (ОЕСР, 2018_[324]).

- Сприяти енергоефективності
- Мінімізувати шкідливі наслідки для довкілля

Однак у розділі 10 зазначено, що Основні засади як документ політики не є легкодоступним, а також має малу юридичну й позовну силу.

Передбачається, що деякі суб'єкти власності (такі як ФДМУ) замовлятимуть проведення екологічного аудиту (Верховна Рада, 2006^[122]). Інші суб'єкти, такі як Міністерство соціальної політики, підкреслюють значення забезпечення соціальної відповідальності підприємств, хоча й без вжиття будь-яких подальших заходів (Міністерство соціальної політики, 2019^[263]).

Хоча зараз немає централізованого документа політики (окрім Концептуальної записки з питань соціально відповідального бізнесу, див. розділ 14.4), який стосується захисту інтересів зацікавлених сторін, передбачається, що ДП, уряд і суб'єкти власності виконуватимуть описані нижче настанови законодавчої та регуляторної бази.

- *Захист довкілля.* В Україні прийнято нормативно-правові акти із збереження навколишнього середовища задля сприяння захисту зацікавлених сторін. Разом із ширшими нормами (включно з Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища») в Україні прийнято додаткові кодекси (включно із Кодексом України про надра та Водним кодексом України), які застосовуються до компаній (включно з ДП) при провадженні ними господарської діяльності. У 2018 році в Україні прийнято Закон «Про оцінку впливу на довкілля» задля запобігання завданню шкоди довкіллю, врахування як державних, так і приватних інтересів і забезпечення можливості для громад висловлювати свою стурбованість потенційним впливом діяльності компанії на довкілля. До впровадження деяких передбачених законом заходів передбачається, що компанії (включно з ДП) складатимуть звіти про оцінку впливу на довкілля в областях, у яких вони передбачають здійснювати імплементацію проектів.²¹¹ У оцінках мають окреслюватися основні заходи, можливі ризики та перспективи соціально-економічного розвитку. Після оцінки компанії зобов'язані провести консультації з громадами та урядом, а після прийняття рішення вони можуть продовжувати чи припинити вжиття заходів. Звіт про оцінку впливу на довкілля (далі – «звіт ОВД») має подаватися вчасно та має оприлюднюватися через єдиний реєстр (Верховна Рада, 2017^[264]). Із часу прийняття низка ДП провели ОВД, зокрема ДП «Нафтогаз», ДП «Енергоатом», ДП «Укргідроенерго» та ДП «Укренерго». Однак у загальному процесі можуть бути недоліки, включно з відсутністю стандартизації та

²¹¹ Заходи описані в Законі ОВД, розділяються на дві категорії та охоплюють такі сфери: сфери, пов'язані з енергетикою (вишукування вуглеводнів, експлуатація теплових установок), металургія та хімічна промисловість, інфраструктурні роботи (будівництво аеропортів, залізниць, доріг і дамб) і комунальні послуги (включно з керуванням відходами). Однак обґрунтування наявності двох категорій або специфічних розбіжностей між ними незрозуміле.

консолідації звітування ОВД,²¹² а також обмеженою поінформованістю та участю громадянського суспільства.²¹³

- *Права людини.* В Україні запроваджені інструменти щодо визнаних міжнародною спільнотою прав людини, викладених у документі «Міжнародний білль про права людини», а також передбачених конвенціями та стандартами МОП.²¹⁴ Створено Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини задля забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини й громадянина, а також, щоб надати громадянам можливість звертатися до уповноваженого в разі порушень прав (ОЕСР, 2016_[265]). У країні 2015 року також прийнято Національну стратегію у сфері прав людини задля покращення дотримання та захисту прав людини в Україні, а також план заходів щодо її імплементації. Однак у деяких ДП можна спостерігати певні проблеми з правами людини (зокрема, в гірничодобувному секторі), а також у суб'єктах, розташованих на території, яка не контролюється урядом України.
- *Працевлаштування та трудові права.* Кодекс законів про працю України є основою відносин між працедавцем і працівником. Окрім викладення трудових прав цей Кодекс, зокрема містить положення стосовно колективних договорів, професійних спілок, трудових договорів працівників, охорони праці та зайнятості жінок. Останнім часом було введено низку змін, включно із заборону дискримінації на підставі статевої орієнтації (ОЕСР, 2016_[265])(Верховна Рада, 1971_[266]). На додаток до цього права профспілок і асоціацій працівників передбачено Конституцією та іншими нормативно-правовими актами. Профспілки можуть проводити перевірки, вимагати надання компаніями інформації та обмінюватися інформацією з працівниками. Працівники, що є членами профспілок, можуть здійснювати повноваження, включно з укладенням колективних договорів і накладенням дисциплінарних санкцій (Верховна рада, 1999_[267]). Більш того, в Україні впроваджено галузеве законодавство стосовно заходів техніки безпеки, зокрема в секторах ядерної енергетики та вуглеводнів, а також експлуатації спеціалізованого обладнання. Це законодавство застосовується виключно до ДП, які здійснюють господарську діяльність у цих секторах. Незважаючи на це, серед ДП останніми роками були проблеми захисту трудових прав (включно з невиплатою заробітної плати), які призводили до страйків (переважно в гірничодобувному секторі).
- *Захист споживачів, кредиторів та інвесторів.* Законом України «Про захист прав споживачів» передбачаються положення про захист прав споживачів і забезпечення безпечності, якості та доступності продукції, а також достовірної та своєчасної інформації про неї. До нього також включено такі елементи як продуктова гарантія та кредитні транзакції (Верховна Рада,

²¹² Зокрема, передбачається, що компанії будуть подавати нові звіти щодо кожного нового виду діяльності, незалежно від факту провадження цієї діяльності в одному й тому самому регіоні, де виконувалися попередні операції. Це може спричинити плутанину серед відповідних зацікавлених сторін.

²¹³ На початку пандемії Covid-19 громадські слухання були скасовані, дозволялися лише письмові подання. Це перешкоджало змістовному обміну інформацією із зацікавленими сторонами щодо поточних заходів.

²¹⁴ Зокрема, ці документи включають Загальну декларацію прав людини та основні інструменти, за допомогою яких її можна зробити частиною законодавчої бази, зокрема Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Україна також ратифікувала Міжнародні стандарти праці МОП (Конвенції) 1969 року.

1991^[268]). У Україні розроблено законодавство із захисту прав кредиторів і Кодекс України з процедур банкрутства. Останній містить конкретні положення про ДП, які захищають права кредиторів не повною мірою.²¹⁵ Більш того, в 2015 році в Україні прийнято закон про захист прав інвесторів, включно з порушенням акціонерами позовів проти керівництва компанії. При цьому забезпечується доступність інформації до транзакцій, а також на щоквартальній і щорічній основі (в АТ) (докладніші відомості див. у розділі 13). У країні також запроваджені альтернативні способи виплати дивідендів (включно з виплатами за допомогою депозитарної системи або безпосередніми виплатами акціонерам) і поліпшені процедури визначення ринкової вартості цінних паперів (Професійна асоціація учасників ринків капіталу, n.d.^[269]) (Верховна Рада, 2015^[270]).

- *Система протидії корупції.* В Україні розроблено антикорупційні програми та законодавство про захист осіб, які здійснюють корпоративне інформування. Ці засоби мають впроваджуватися в ДП (як докладніше описано далі, також див. розділ 4.5). У 2019 році Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про запобігання корупції», якими передбачається визначення осіб, що здійснюють корпоративне інформування, а також створюються канали обміну інформацією через Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Передбачається, що особи, що здійснюють корпоративне інформування, також отримуватимуть гарантії та трудові права, юридичний захист і допомогу.²¹⁶ Вони мають залишатися анонімними та можуть отримувати нагороду за співпрацю (Верховна Рада, 2019^[271]). У разі подання апеляції передбачається, що НАЗК представлятиме інтереси осіб, що здійснюють корпоративне інформування, при цьому в розслідуванні можуть брати участь інші суб'єкти, включно з НАБУ та державними органами. У процеси дотримання відповідних правил низка ДП розробили антикорупційні програми й створили канали обміну інформацією, включно з телефонними лініями довіри та онлайн-платформами, також організували прийомні дні. Однак на практиці ефективність цих програм і заходів нерідко залишається обмеженою (ОЕСР, 2018^[12]). Більш того, як зазначалося в розділі 4.5, Верховна Рада прийняла законопроект № 3450, який би послабив захист осіб, які здійснюють корпоративне інформування, та обмежив би їхні права. Однак у кінцевому рахунку цей законопроект не був підписаний Президентом (Верховна Рада, 2020^[272]) (міжнародна організація Transparency International Ukraine, 2021^[153]). Наразі в Україні здійснюється робота з прийняття антикорупційної стратегії на період 2021-2025 рр. (НАЗК, 2021^[273]).

Разом зі встановленою структурою з 2017 року Україна приєдналася до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства та створила національний контактний пункт (НКП) при Мінекономіки як частину механізму оскарження. Однак інституційна структура продовжує перебувати на початковій стадії, коли ще тільки передбачається ініціювати відповідні заходи (включно з підвищенням поінформованості про інструменти відповідального провадження бізнесу ОЕСР). Більш того, каналом повідомлення компаніями про несправедливу ділову практику є Рада бізнес-омбудсмена (створена 2015 року).

²¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-15#Text>

²¹⁶ Зокрема, положення Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» можуть застосовуватися до осіб, які здійснюють корпоративне інформування.

Однак понад 70% справ подаються малими та середніми підприємствами й переважно стосуються податкових питань і скарг на правоохоронні органи, митницю, Міністерство юстиції та державних регуляторів (Стрікун, 2020^[274]). Загалом, хоча деякими ДП вживалися заходи з відповідності законодавчим і регуляторним вимогам із захисту прав зацікавлених сторін (зокрема, серед перших 15 ДП), відсутні централізовані та єдині зусилля з боку держави щодо забезпечення відповідальної поведінки державними підприємствами.

14.2. Звітування про зв'язки із зацікавленими сторонами

В. Зареєстровані на біржі або великі ДП мають повідомляти про зв'язки із зацікавленими сторонами, включно з питаннями робочої сили, кредиторів і громад, які піддаються наслідкам діяльності компанії у відповідних випадках.

В Україні встановлено вимоги щодо розкриття інформації згідно із Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», а також у керівних принципах, впроваджених Міністерством фінансів і постановами КМУ (див. розділ 15). Законодавство про вимоги щодо подання не фінансової (управлінської) звітності підлягає оптимізації. Загалом підприємства (за винятком бюджетних установ, мікро-підприємств і малих підприємств) мають подавати річні звіти разом із річною фінансовою звітністю. Якщо вони подають консолідовану фінансову звітність, вони зобов'язані подавати консолідовані звіти. Однак середні підприємства можуть не відображати в звітах не фінансову інформацію про свою господарську діяльність (КМУ, 2000^[275]).²¹⁷ Більш жорсткі вимоги щодо подання не фінансових звітів застосовуються до державних банків (згідно з визначенням НБУ) та компаній, які працюють у секторі видобування корисних копалин, як визначено законом ІПВГ).

Відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та наступних рекомендацій, випущених Міністерством фінансів, річні звіти мають включати як фінансову, так і не фінансову інформацію (Міністерство фінансів, 2018^[276]). Хоча сфери, що включаються до цих звітів, не є вичерпними, рекомендується, щоб звіти містили наведену далі інформацію.

- Організаційна структура й опис підприємства
- Результати діяльності підприємства
- Ліквідність і зобов'язання
- Екологічні питання
- Соціальні питання та кадрова політика
- Ризики
- Дослідження та інновації

²¹⁷ Відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» МСФЗ/публічні акціонерні товариства, підприємства сектору видобування корисних копалин і суб'єкти, визначені КМУ, мають складати фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність відповідно до МСФЗ. Інші суб'єкти можуть визначити міру, якою підготовка фінансової звітності (включно з консолідованою фінансовою звітністю) є застосовною. Підприємства, які становлять суспільний інтерес (за винятком підприємств, які не випускають цінні папери), публічні акціонерні товариства, природні монополії та суб'єкти, що працюють у секторі видобування корисних копалин, зобов'язані публікувати річну фінансову звітність до 30 квітня року, наступного за звітним періодом, разом із аудиторським висновком. Великі компанії, що не випускають цінні папери, та середні підприємства мають публікувати річну фінансову звітність разом із аудиторським висновком на своєму веб-сайті не пізніше 1 червня року, наступного за звітним періодом.

- Фінансові інвестиції
- Перспективи розвитку
- Структура корпоративного управління

Невелика кількість ДП (із числа перших 15 за розмірами) запровадили стандарти не фінансового звітування та звітування з питань сталого розвитку (наприклад, стандарт Глобальної ініціативи зі звітності). Більш того, ДП стали дотримуватися вимог ISO щодо довкілля, робочої сили та корпоративного управління. При цьому вони також працюють задля дотримання рекомендацій Керівних принципів ОЕСР для державних підприємств і Керівних принципів ОЕСР для комунальних підприємств.²¹⁸ Рекомендується, щоб великі підприємства (500 працівників і більше) включали не фінансові ключові показники ефективності задля моніторингу впливу їхньої діяльності, включно із соціальними аспектами (такими як права людини та трудові права, громадські зв'язки), екологічними аспектами та аспектами профілактики корупції.²¹⁹ Вони також можуть описувати ризики, пов'язані з діловими відносинами, продукцією або послугами, а також свої зусилля із пом'якшення негативних наслідків (КМУ, 2020^[42]).

Загалом не фінансове звітування залишається на початковій стадії та є різним у різних компаніях, хоча основні ДП останнім часом покращили свою практику звітування та розкриття інформації. Наприклад, ДП «Нафтогаз», ДП «Укренерго» та ДП «Енергоатом» постійно випускають не фінансові звіти. ДП «Укргідроенерго» також покращило свою практику розкриття інформації та разом із річними звітами нещодавно почало випускати звіти про сталий розвиток. Хоча в деяких інших ДП із перших 15 ДП також є звіти, їхня публікація часто відстрочується. Інші компанії, такі як Міжнародний аеропорт «Бориспіль» і Поліграфкомбінат «Україна» також посилаються на велике значення наявності програм корпоративної соціальної відповідальності та дотримання міжнародних стандартів відповідальної поведінки, хоча незрозуміло, чи випускають вони не фінансові звіти (див. Таблиця 15.3.).

14.3. Засоби внутрішнього контролю, програми етики та нормативно-правової відповідності

С. Ради ДП мають розробляти, впроваджувати, контролювати та повідомляти засоби внутрішнього контролю, програми етики та нормативно-правової відповідності або відповідні заходи, включно із заходами щодо запобігання шахрайству та корупції. Вони мають ґрунтуватися на нормах країни, мають відповідати міжнародним зобов'язанням та застосовуватися до ДП та їхніх дочірніх підприємств.

²¹⁸ Деякі ДП також прагнуть дотримуватися відповідних директив ЄС (2014/34), вимог Комісії з цінних паперів і бірж США, цілей сталого розвитку, стандарту взаємодії із зацікавленими сторонами (AA1000SES) та Міжнародного стандарту інтегрованої звітності. Більш того, як країна, яка дотримується Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства, Україна взяла на себе зобов'язання виконувати певні вимоги, включно із забезпеченням високого рівня прозорості та розкриття інформації.

²¹⁹ КПЕ для екологічних питань можуть залежати від сектору провадження господарської діяльності. Однак деякі КПЕ можуть стосуватися водокористування, керування відходами, викидів парникових газів, забруднення та споживання енергії. Показники соціальної та кадрової політики можуть стосуватися таких сфер, як загальна кількість працівників, рівні можливості працевлаштування, різноманітність, підготовка та освіта персоналу.

Закон ДП передбачає, щоб наглядові ради (якщо вони створені) в ДП встановлювали так звану «антикорупційну політику», яка застосовується до будь-яких організаційно-правових форм ДП. Окрім цього, Закон АТ передбачає, що комітет із висунення кандидатів (призначення) має розробити кодекс етики, який регулюватиме питання конфлікту інтересів, конфіденційності, справедливої ділової поведінки, захисту та належного використання активів компанії, а також буде містити інформацію про порушення вимог законодавства або етичних стандартів (Верховна Рада, 2008^[123]).

Хоча наглядова рада відповідає за формулювання антикорупційної політики, відповідну програму створює та впроваджує Голова правління відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Як зазначається в частині I цього огляду, антикорупційна програма має створюватися в ДП, у яких держава є власником контрольного пакету акцій, у комунальних підприємствах із кількістю працівників понад 50 осіб, у підприємствах, які мають валовий дохід у розмірі понад 70 мільйонів грн. від реалізації продукції (товарів і послуг) або які зазнають понад 20 мільйонів грн. витрат на закупівлю товарів і послуг. Інші ДП, які не відповідають застосовним пороговим значенням, відповідають за створення антикорупційних підрозділів. Однак за наявної структури функції Голови правління можуть перекривати функції членів наглядової ради, якщо необхідною є програма нормативно-правової відповідності (включно з антикорупційною програмою), яка буде перебувати у віданні останніх. Зокрема, посадова особа з питань протидії корупції (також відома як комісар або посадова особа з питань нормативно-правової відповідності), яка відповідає за керування антикорупційною програмою та її імплементацію, призначається й звільняється Головою правління (у разі звільнення вимагається погодження НАЗК).

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» в антикорупційній програмі мають викладатися антикорупційні заходи, обсяг, стандарти та методи імплементації. Зокрема, в ній мають докладно описуватися наведені далі процедури.

- Регулярне звітування Комісара державі – власнику юридичної особи або іншим акціонерам чи Голові правління (принаймні один раз на рік)
- Нагляд, контроль і моніторинг дотримання антикорупційної програми в ДП, а також оцінка результатів імплементації
- Повідомлення Комісару про конфлікти інтересів і способи їхнього вирішення
- Проведення індивідуальних консультацій стосовно застосування антикорупційних стандартів
- Застосування дисциплінарних заходів (таких як повідомлення відповідним органам і проведення розслідувань)
- Забезпечення конфіденційності та захисту особи, яка здійснює корпоративне інформування
- Проведення періодичних тренінгів із питань профілактики корупції та боротьби з корупцією
- Внесення змін до програми

Окрім цього, НАЗК розробила методологію оцінки ризиків корупції державних органів і процедури підготовки антикорупційних програм для затвердження (НАЗК, 2016^[277]; НАЗК, 2017^[278]).

Хоча структуру нормативно-правової відповідності було затверджено, а заходи частково впроваджено, ДП продовжують мати високий рівень корупції, зокрема в секторах енергетики та оборони, при цьому ефективність антикорупційних програм є сумнівною. НАЗК не вистачає ресурсів, спроможності та повноважень, щоб контролювати імплементацію антикорупційних програм у всьому портфелі ДП. Є також недостатня ясність щодо того, чи беруть участь суб'єкти власності в забезпеченні ефективності антикорупційних програм та оцінці їхньої відповідності очікуванням держави стосовно порядності та протидії корупції. Більш того, оскільки комісара антикорупційної програми призначає Голова правління, можуть виникати конфлікти інтересів при контролюванні та виявленні корупції на різних рівнях керівництва. Як зазначається в недавньому дослідженні ОЕСР, «НАЗК не отримала будь-яких справ, у яких особи, що здійснюють корпоративне інформування, були направлені до них окремими ДП за захистом і співпрацею. Ця суперечність рівням виявленої корупції, та корупції, що сприймається, створює враження, що канали повідомлення не працюють так, як вони мають працювати» (ОЕСР, 2018_[12]).

Варто зазначити, що лише мала кількість ДП (переважно з числа перших 15 за розмірами) в Україні розробили системи керування ризиком, які включають узгоджений і всебічний набір засобів внутрішнього контролю, а також заходів із забезпечення етики й нормативно-правової відповідності. Вони включають механізми боротьби з корупцією в межах ДП, а також механізми захисту осіб, що здійснюють корпоративне інформування. Незважаючи на їхнє існування в деяких ДП, засоби внутрішнього контролю, а також програми етики та нормативно-правової відповідності можуть не функціонувати належним чином. У більш ранніх оглядах ОЕСР зазначається, що необхідно посилити засоби внутрішнього контролю, які включають програми нормативно-правової відповідності, управління ризиками та функції аудиту з незалежною лінією звітування наглядовій раді. Більш того, міцна й відповідальна державна власність є необхідним чинником пом'якшення цих ризиків (ОЕСР, 2020_[69]).

14.4. Відповідальна ділова поведінка

Д. У ДП мають дотримуватися високі стандарти відповідальної ділової поведінки. Очікування уряду в цьому відношенні мають публічно розкриватися, а механізми їхньої імплементації мають бути належним чином налагоджені.

Подібно до приватних компаній ДП мають прагнути мінімізувати ризики та дотримуватися високих стандартів відповідальної ділової поведінки, в тому числі стосовно питань, пов'язаних із довкіллям, працівниками, громадським здоров'ям і безпекою, а також правами людини. В Україні концепція відповідальної ділової поведінки (далі – «ВДП») перебуває на ранній стадії розвитку, хоча прийнято відповідні правила та документи політики. Країна також прийняла Концепцію реалізації державної політики в сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року та план заходів. Відповідно до Концепції компанії (включно з ДП) мають захищати інтереси споживачів і уникати недобросовісної практики, проводити інформаційно-роз'яснювальні заходи задля популяризації відповідальної поведінки. Як зазначалося, Україна приєдналася до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства 2017 року та прийняла Керівні принципи ОЕСР для комунальних підприємств, а також створила національний

контактний пункт. Відповідні стандарти відповідальної ділової поведінки та соціальної відповідальності також передбачається прийняти на рівні наглядових рад і виконавчих органів компаній. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» наглядова рада унітарних ДП відповідає за розробку програм корпоративної соціальної відповідальності та за забезпечення сталої діяльності компанії (КМУ, 2020_[279]).

Принципи та стандарти, пов'язані з відповідальною діловою поведінкою, включно з механізмами комплексної перевірки, були запроваджені в низці ДП на рівнях наглядової ради та правління. Наприклад, у ДП «Нафтогаз» створено Комітет із питань охорони праці, безпеки, навколишнього середовища та природних заповідників, який відповідає за розробку стратегії, документів політики, планів і механізмів оцінки ризиків стосовно охорони здоров'я, безпеки та навколишнього середовища. У компанії також створено інтегрований підрозділ управління, який контролює ризики, пов'язані з відповідальною діловою поведінкою, та який прийняв відповідні документи політики з питань охорони довкілля, соціальних питань (включно з гігієною праці та технікою безпеки) та політикою протидії корупції. Окрім повідомлення про ризики ДП «Нафтогаз» розкриває відповідні показники та дотримується стандартів Глобальної ініціативи зі звітності (Група «Нафтогаз», 2020_[61]).²²⁰ Подібні стандарти, комплексні перевірки та механізми розкриття інформації запроваджені в інших ДП, включно з ДП «Укренерго». У низці ДП також створені підрозділи корпоративної соціальної відповідальності, які відповідають за імплементацію проектів сталого розвитку. Зокрема, ДП «Нафтогаз» і його дочірні підприємства повідомляють, що роблять внески до місцевих громад, на території яких працюють, а ДП «Укргідроенерго» здійснює транскордонне співробітництво задля забезпечення сталості водних басейнів (Група «Нафтогаз», 2020_[61]).

У ширшому масштабі більшість ДП ще мають прийняти політику відповідальної ділової поведінки та впровадити механізми комплексної перевірки. Разом із відсутністю ясності щодо значення відповідальної ділової поведінки відповідна практика часто обмежується господарською діяльністю компанії, а також відсутністю імплементації із залученням ділових контактів і в ланцюгах постачання.²²¹ Окрім цього, в деяких секторах є особливо високі рівні проблем, пов'язаних із відповідальною діловою поведінкою. Зокрема, державні вугільні шахти мають високі рівні викидів до атмосфери, а їхня діяльність та закриття нерентабельних шахт стали додатковим чинником надмірного забруднення води й землі. Більш того, працівники державних шахт часто стикаються з невиплатою заробітної плати, несуть ризики для здоров'я та ризики безпеки робіт, а заходи з мінімізації ризиків є обмеженими (МОП, 2018_[280]) (МОП, 2018_[281]).

²²⁰ Глобальна ініціатива зі звітності – це організація стандартизації для підприємств, урядів та інших організацій, яка покликана формулювати та повідомляти питання, зокрема пов'язані з правами людини, корупцією та захистом довкілля. <https://www.globalreporting.org/about-gri/mission-history/>

²²¹ Однак деякі ДП почали працювати в напрямку впровадження відповідальної ділової поведінки в своєму ланцюгу постачання в рамках практики закупівель і проведення тестів з ідентифікації клієнта (далі – «KYC-тести»).

14.5. Фінансування політичних заходів

Е. ДП не мають використовуватися як канали фінансування політичних заходів. Самі ДП не мають робити внески до політичних кампаній.

За даними відповідей на запитання анкети, українські ДП не займаються фінансуванням політичних заходів. Закон України «Про політичні партії в Україні» забороняє внески на підтримку політичних партій з боку державних і комунальних підприємств, установ і організацій, а також юридичних осіб, у статутному капіталі яких принаймні 10% належить державі чи органам місцевого самоврядування або 10% прав голосу в яких належить державі чи органам місцевого самоврядування (КМУ у випадку політичної діяльності, особливо на муніципальному рівні).²²²

²²² Наприклад, у певний момент у минулому ДП «Укрпошта» пропонували розповсюджувати політичну пропаганду (Громадянська мережа ОПОРА, 2020_[328]). Більш того, в муніципальних утвореннях члени місцевих рад часто є Головами правління комунальних підприємств, що може відкривати можливості для непрямого фінансування політичних заходів.

Глава 15. Розкриття інформації та прозорість

Державні підприємства мають дотримуватися високих стандартів прозорості та підлягати таким самим високим стандартам бухгалтерського обліку, розкриття інформації, нормативно-правової відповідності та аудиту, що й компанії, акції яких котируються на фондовій біржі.

15.1. Стандарти та практика розкриття інформації

А. ДП мають повідомляти суттєву фінансову та не фінансову інформацію про підприємство відповідно до якісних і визнаних на міжнародному рівні стандартів розкриття інформації. Розкриття інформації має включати сфери, що мають суттєве значення для держави, як власника, а також для широкої громадськості. Це, зокрема включає діяльність ДП, яка здійснюється в інтересах суспільства. Із урахуванням спроможності та розмірів підприємства, приклади такої інформації включають наведені далі.

Практика розкриття інформації

Вимоги щодо звітування ДП передбачено Господарським кодексом України та Постановою КМУ № 1067, а також іншими застосовними законами, залежно від організаційно-правової форми ДП (наприклад, Законом АТ). ДП мають публікувати інформацію про свою діяльність на своєму веб-сайті або на веб-сайті суб'єкта власності. Інформація, що розкривається ДП, має включати цілі компанії, квартальну та річну фінансову звітність, статут підприємства (чинна та попередні версії), а також структуру власності. Окрім цього, ДП мають розкривати інформацію про біографію та кваліфікацію членів наглядової ради та виконавчого органу компанії, а також відомості про їхні річні звіти та суми винагороди (Таблиця 15.1.). Інша інформація має включати рішення загальних зборів акціонера та суб'єкта власності стосовно підприємства, чинників ризику та інформацію про угоди та договірні зобов'язання, взяті на себе компанією. Більш того, видатки за некомерційною політикою (такою як спеціальні обов'язки) мають розкриватися в фінансовій звітності, при цьому державна допомога та використання державних коштів мають розкриватися відповідним органам і оприлюднюватися (див. розділи 4 і 12). Однак на практиці дотримання вимог щодо розкриття інформації та звітування є недостатнім, а з урахуванням великого розміру портфелю ДП за цією сферою важко слідкувати.

Таблиця 15.1. Вимоги щодо розкриття інформації в українських ДП

Інформація	Частота публікації	Кінцевий термін
Цілі ДП і стан їхнього досягнення	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю
Квартальна фінансова звітність, включно з видатками на некомерційні цілі та джерелами їхнього фінансування	Квартальна	Не пізніше останнього дня місяця, що йде після звітного кварталу
Річна фінансова звітність підприємства (за останні три роки), включно з будь-якими видатками на некомерційні цілі та джерелами їхнього фінансування	Річна	Тридцять квітня або 1 червня року, наступного після звітного року (як докладно описано в Таблиці 15.2)
Фінансова звітність, аудит якої проводився (за останні три роки)	Річна	Тридцять квітня або 1 червня року, який йде після звітного року (як докладно описано в Таблиці 15.2)
Статут підприємства (попередні версії статуту мають залишатися доступними) (Попередні версії статуту мають залишатися доступними)	При реєстрації	Протягом 10 календарних днів (п'яти у випадку публічних АТ) із дати реєстрації
Структура власності	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю
Біографічна інформація та професійна кваліфікація членів правління	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю, якщо інформація підлягає оновленню (При обранні нового Голови правління/виконавчого органу – 10 календарних днів із моменту рішення про призначення або п'яти робочих днів у випадку емітентів цінних паперів)
Біографічна інформація та професійна кваліфікація членів наглядової ради, включно з принципами їхнього вибору, а також інформацією про їхнє членство в рада інших підприємств, якщо вони є незалежними членами	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю, якщо інформація підлягає оновленню (При обранні нового члена ради – протягом 10 календарних днів із моменту рішення про призначення або п'яти робочих днів у випадку емітентів цінних паперів)
Річні звіти наглядової ради та виконавчого органу	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю
Структура, принципи формування та сума винагороди членів правління та наглядової ради, включно з будь-якими компенсаційними пакетами та виплатами	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю
Рішення суб'єкта власності стосовно підприємства, ділового партнерства, а також рішення загальних зборів акціонерів	Після випуску рішення	Протягом 10 календарних днів після прийняття рішення
Опис значних передбачуваних чинників ризику, які можуть впливати на діяльність ДП, а також засоби вимірювання цих ризиків	Річна	Одночасно з річною фінансовою звітністю
Інформація про угоди та договори, що підлягають розкриттю	Після укладення договору	Протягом 10 календарних днів із дати укладення договору
Інформація про діяльність і зобов'язання ДП, що виникли на основі державно-приватного партнерства	Після транзакції	Протягом 10 календарних днів із дати укладення договору

Джерело: (КМУ, 2016^[214]) (Верховна Рада, 2003)

Вимоги щодо звітування та розкриття інформації також можуть залежати від типу ДП Підприємства, які становлять суспільний інтерес (за винятком державних підприємств, які не випускають цінні папери), публічні акціонерні товариства, природні монополії та суб'єкти, що працюють у секторі видобування корисних копалин, зобов'язані публікувати річну фінансову звітність і консолідовану звітність разом із аудиторським висновком на своєму веб-сайті до 30 квітня. Великі компанії, що не є емітентами цінних паперів, середні компанії та фінансові установи, що належать до категорії мікро-підприємств і малих підприємств, зобов'язані публікувати річну фінансову звітність і аудиторські висновки не пізніше 1 червня року, наступного за звітним періодом. Залежно від організаційно-правової форми суб'єкта можуть застосовуватися інші вимоги.

Наприклад, акціонерні товариства мають розкривати повідомлення про загальні збори та проекти порядку денного, а також транзакції з похідними фінансовими інструментами та цінними паперами, інформацію про свої (привілейовані) акції та дивіденди, а також інші матеріали, які визначаються НКЦПФР (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2006^[233]).

Окрім цього, компанії, які працюють у секторі видобування корисних копалин, повинні надавати інформацію Міністерству енергетики в рамках ІПВГ. Інформація може стосуватися діяльності компанії, звітів, аудит яких проводився, списку спеціальних дозволів і використання надр, а також продуктів, що видобуваються на продаються.²²³ Ці положення застосовуються виключно до ДП «Нафтогаз», яке має дотримуватися високих рівнів прозорості та підзвітності, а також інформувати акціонерів про соціально значимі аспекти. Подібні вимоги застосовуються до державних вугільних компаній, а інформацію можна частково отримати в звітах ІПВГ. Однак часто інформація розкривається не повністю або до неї нелегко отримати доступ, а публікація звітів часто відстрочується.

15.1.1. Стандарти фінансового звітування

Загальна структура стандартів звітування в Україні викладена в Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», а також у наказах Міністерства фінансів.²²⁴ Ці вимоги застосовуються до всіх форм власності, включно з ДП, які зобов'язані подавати фінансову звітність. Разом із національними вимогами щодо звітування деякі компанії (включно з ДП) мають подавати звітність відповідно до МСФЗ, зокрема:

- Підприємства, які становлять суспільний інтерес, публічні акціонерні товариства, емітенти цінних паперів, які котируються на фондовій біржі або щодо яких була зроблена публічна пропозиція, великі підприємства,²²⁵ банки, емітенти та кредитні спілки
- Суб'єкти господарювання, які працюють у пов'язаних з видобуванням корисних копалин галузях
- Підприємства, які займаються наданням фінансових послуг (окрім надання послуг страхування та виплати пенсій), приватні пенсійні фонди, допоміжна діяльність у сфері фінансових послуг і страхування (за винятком надання послуг страхування та виплати пенсій)

Окрім цього КМУ може визначити ДП у окремих секторах, які мають подавати фінансову звітність відповідно до МСФЗ.

Відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» суб'єкти, які зобов'язані дотримуватися МСФЗ, мають подавати

²²³ Інша інформація включає кількість працівників, державні субсидії, угоди, пов'язані з видобувними галузями, платежі на соціальні та добродійні цілі, витрати на транспортування, дохід від транспортування нафти та газу, річні звіти про податки та інші платежі.

²²⁴ Подальші заходи з покращення практики розкриття інформації включають прийняття Постанови КМУ № 419 від 28 лютого 2000 про подання фінансової звітності (із наступними змінами); керівні принципи щодо подання фінансової звітності, консолідованої звітності та управлінських звітів, випущених Міністерством фінансів; а також, зокрема зміни до національних правил і стандартів бухгалтерського обліку.

²²⁵ Як передбачено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «великі підприємства» – це підприємства, які задовольняють мінімум двом наведеним далі критеріям: (i) на них працює понад 250 фізичних осіб, (ii) вони мають балансову вартість понад 20 мільйонів євро, або (iii) їхній чистий дохід становить 40 мільйонів євро.

фінансову звітність у єдиному електронному форматі, основанийому на міжнародних стандартах таксономії. Наразі в Україні передбачається відкрити систему єдиного вікна для МСФЗ, хоча таксономії для банківської справи та страхування було розроблено раніше за підтримки ЄС. Передбачається, що системою керуватиме НКЦПФР. Після розробки системи передбачається, що ДП, які відповідатимуть критеріям, складатимуть та будуть подавати фінансову звітність у форматі розширюваної мови бізнес-звітності (XBRL).

Разом із підготовкою фінансової звітності відповідно до МСФЗ, зазначені вище ДП також підлягають обов'язковим вимогам щодо аудиту, як докладніше описано нижче в розділі 15.2 і в Таблиця 15.2. Деякі ДП можуть підлягати вимозі проведення незалежного аудиту їхньої фінансової звітності залежно від балансової вартості їхніх активів. Усі інші суб'єкти (окрім бюджетних установ) можуть на добровільній основі визначати застосовність до них МСФЗ. Окрім цього, Мінекономіки розробило шаблон для ДП, яким вони можуть користуватися при поданні фінансових планів і фінансової звітності (Мінекономіки, n.d.^[282]).

Однак, доступність фінансової інформації, включно з фінансовою звітністю ДП, аудит якої проводився, не є постійною. Хоча деякі з ключових ДП (зокрема, ДП, що входять до перших 15) випускають фінансову звітність, аудит якої проводився, інші ДП ще мають запровадити цю практику (або почали робити це лише нещодавно).²²⁶ Деякі ДП, зокрема в оборонному секторі, можуть не підлягати подібним вимогам щодо розкриття інформації в силу дії законів про державну таємницю. Окрім цього, звітування про великі групи компаній і холдинги є неоднорідним. Хоча деякі холдингові компанії подають консолідовані звіти (наприклад, ДП «Нафтогаз»), їхні дочірні підприємства також можуть випускати фінансову та не фінансову інформацію окремо (КМУ, 2020^[42]). Конкретну практику розкриття інформації в перших 15 ДП описано в Таблиця 15.3.

У більш широкому сенсі інформація про окремі ДП в державних реєстрах часто повідомляється самостійно, при цьому якість і достовірність фінансової інформації можуть не бути однорідними у вибірці, залежно від міри, якою окремі ДП впровадили реформи корпоративного управління.

²²⁶ Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» встановлює обов'язкові вимоги щодо аудиту, зокрема, в ДП, які зареєстровані як публічні АТ, які є «підприємствами, що становлять суспільний інтерес», у природних монополіях або в підприємствах, які працюють у пов'язаних з видобуванням корисних копалин галузях. Окрім цього, великі ДП, включно з унітарними підприємствами, можуть бути зобов'язані проводити незалежний аудит своєї фінансової звітності відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» на основі балансової вартості активів. Зовнішні незалежні аудитори для ДП проходять конкурсний відбір, як правило, в рамках процедури публічних закупівель.

Таблиця 15.2. Стислий виклад вимог до фінансового звітування в ДП за типом

Тип підприємства	Фінансова звітність	Обов'язкове звітування відповідно до МСФЗ	Аудиторський звіт	Розкриття інформації	Кінцевий термін подання звітності ²
Підприємства, що становлять суспільний інтерес ⁶	Так	Так	Так	Так	30 квітня
Публічні акціонерні товариства	Так	Так	Так	Так	30 квітня
Природні монополії	Так	Ні	Так	Так	30 квітня
Компанії, які працюють у секторі видобування корисних копалин	Так	Так	Так	Так	30 квітня
Великі підприємства (які не є емітентами цінних паперів) ³	Так	Так	Так ⁴	Так	1 червня
Холдингові компанії ¹	Так	Ні	Так	Так	30 квітня
Державні банки	Так	Так	Так	Так	30 квітня
Фінансові установи, що належать до категорії мікро-підприємств і малих підприємств	Так	Ні	Так	Так	1 червня
Інші ДП (включно із середніми підприємствами)	Так	Так ⁵	Так ⁴	Так	1 червня

¹ Консолідована звітність подається холдинговими компаніями, якщо задовольняються дві з наведених далі умов: балансова вартість є нижчою 4 мільйони євро, чистий дохід є нижчим 8 мільйонів євро, а кількість працівників становить менше 50 осіб. Вони мають готувати та подавати консолідовану фінансову звітність відповідно до національних стандартів бухгалтерського обліку або МСФЗ.

² Кінцеві терміни подання фінансової звітності, аудит якої проводився, є такими самими, що й при поданні фінансової звітності, аудит якої не проводився

³ Великі підприємства та суб'єкти, які відповідають принаймні двом із наведених далі критеріїв: (i) у них працює понад 250 фізичних осіб, (ii) вони мають балансову вартість понад 20 мільйонів євро, або (iii) їхній чистий дохід становить 40 мільйонів євро.

⁴ Застосовується, лише якщо визначено КМУ на основі балансової вартості активів.

⁵ Застосовується до підприємств, що займаються певними видами господарської діяльності згідно з визначенням Кабінету Міністрів України

⁶ Підприємства, що становлять суспільний інтерес, включають емітентів цінних паперів, допущених до торгів на фондовому ринку (або якщо зроблено публічну пропозицію цінних паперів), банки, емітентів, приватні пенсійні фонди, інші фінансові установи (за винятком інших фінансових установ і недержавних пенсійних фондів, які належать до категорії мікро-підприємств і малих підприємств), а також великі підприємства, як визначено вище.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та на Постанові КМУ № 419 (СМУ, 2000_[275])

Таблиця 15.3. Практика розкриття інформації та звітування в перших 15 ДП

	ДП «Магістральні газопроводи України»	Оператор ГТС України	Українізниця	Енергоатом	Нафтогаз	Укренерго	Укроборонпром	Укргідроенерго	АМПУ	ДПЗКУ	Укрпошта	Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	Аграрний фонд	«Украверорух»	«Поліграфічний комбінат «Україна»»	Автомобільні дороги України
Стандарти бухгалтерського обліку, що застосовуються ¹	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	-/Ні	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так	+/Так
Встановлення та досягнення цілей підприємства ²	Так/Ні	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Ні	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Ні	Так/Так	Так/Ні	Ні/Ні
Фінансові та операційні результати ³	Так/Ні	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Ні/Ні	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так	Так/Так
Суб'єкт власності ⁴	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Застосовний кодекс/політика корпоративного управління та звітування про імплементацію ⁵	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Так/Ні	Ні/Ні	Так/Ні	Так/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні	Ні/Ні
Винагорода членів ради ⁶	0	Не визначено	2	Немає ради	2	3	Немає даних	3	0	0	2	0	0	0	1	0
Винагорода ключових виконавчих посадових осіб ⁷	3	0	2	0	3	2	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0
Статус членів ради як незалежних/не незалежних	+	Немає даних	+	-	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-	+	+
Роль членів ради в інших компаніях і державних органах	+	Немає даних	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+
Інформація про призначення членів ради	+	Немає даних	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Суттєві чинники ризику та вжиті заходи з управління цими ризиками	-	-	+	-	+	-	-	+	-	-	+	-	-	-	+	+
Суттєві транзакції з державою та іншими пов'язаними сторонами ⁸	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	1
Кадрові питання та питання інших зацікавлених сторін	-	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-

Примітки:

¹ У цьому рядку зазначається: (а) чи розкриває ДП інформацію про застосовувані ним стандарти бухгалтерського обліку, та (б) чи розкривається фінансова звітність, підготовлена відповідно до цих стандартів. «+» означає, що ДП розкриває інформацію про застосовані стандарти бухгалтерського обліку, а «-» означає, що не розкриває. «Так» означає так (коли розкривається фінансове звітування відповідно до зазначених стандартів), а «Ні» означає ні (коли не розкривається). Наприклад, «+/Так» означає, що розкриваються застосовані стандарти бухгалтерського обліку, а також що відповідне фінансове звітування є доступним тощо. Усі перші за розмірами 15 ДП, за винятком ДП «Укроборонпром» застосовують Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ). ДП «Укроборонпром» публічно заявило, що застосовуватиме Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ), але така звітність ще недоступна.

² У цьому рядку зазначається розкриття: (а) цілей підприємства та (б) досягнення цих цілей. «Так» означає так (коли розкривається відповідна інформація), а «Ні» означає ні (коли не розкривається). «Так/Так» означає, що розкриваються конкретні цілі та їхнє досягнення, «Так/Ні» означає, що цілі розкриваються, а їхнє досягнення – ні, «Ні/Ні» означає, що не розкриваються як самі цілі, так і їхнє досягнення.

³ У цьому рядку зазначається розкриття: (а) фінансових результатів і (б) операційних результатів. «Так» означає так (коли розкривається відповідна інформація), а «Ні» означає ні (коли не розкривається). Наприклад, «Так/Так» означає, що розкриваються як фінансові, так і операційні результати, «Так/Ні» означає, що розкриваються фінансові результати, але операційні результати не розкриваються тощо.

⁴ Усі перші за розмірами 15 ДП, за винятком ДП «Укроборонпром», перебувають у 100-відсотковій власності держави або є державними унітарними підприємствами. ДП «Укроборонпром» є державним концерном. У цьому рядку відображено, чи розкриває ДП відомості про державну установу, яка діє як його суб'єкт власності (для АТ і ТОВ), або чи здійснює контроль за відповідним ДП (для державних унітарних підприємств і ДП «Укроборонпром»).

⁵ У цьому рядку розкривається інформація про: (а) застосовний кодекс/політику корпоративного управління та (б) відомості про їхню імплементацію. «Так» означає так (коли розкривається відповідна інформація), а «Ні» означає ні (коли не розкривається). Наприклад, «Так/Так» означає, що розкриваються як застосовний кодекс/політика корпоративного управління, так і відомості про їхню імплементацію, «Так/Ні» означає, що розкривається інформація про застосовний кодекс/політику корпоративного управління, але відомості про стан їхньої імплементації не розкриваються тощо

«0» означає, що інформація про винагороду членів ради не розкривається, «1» означає, до ДП розкриває принципи або політику винагороди, але не її розмір, «2» означає, що ДП розкриває загальну суму винагороди членів ради, але не суму винагороди окремих членів ради, а «3» означає, що ДП розкриває суму винагороди окремих членів ради. «Немає ради» означає, що в ДП немає наглядової ради. ДП «Укроборонпром» має наглядову раду, члени якої не можуть отримувати винагороду відповідно до законодавства.

«0» означає, що інформація про винагороду членів виконавчої ради не розкривається, «1» означає, до ДП розкриває принципи або політику винагороди членів виконавчого органу, але не її розмір, «2» означає, що ДП розкриває загальну суму винагороди членів виконавчого органу, але не суму винагороди окремих виконавчих посадових осіб, а «3» означає, що ДП розкриває суму винагороди окремих виконавчих посадових осіб.

«0» означає, що не відбувається розкриття суттєвих транзакцій із державними та іншими пов'язаними суб'єктами, «1» означає, що інформація розкривається лише на веб-сайті Smida, «2» означає, що інформація розкривається як на веб-сайті ДП, так і на веб-сайті Smida.

A.1. [Приклади такої інформації включають:] Чітке повідомлення для громадськості цілей підприємства та стану їхнього досягнення (для ДП у повній власності держави це включатиме будь-який мандат, передбачений суб'єктом державної власності).

Кожного року на своїх веб-сайтах, а також у своїй фінансовій звітності українські ДП зобов'язані розкривати свої цілі та їхнє досягнення (альтернативно це може робитися на веб-сайті суб'єкта власності). Однак цю вимогу виконують не всі ДП. Більш того, не вистачає ясності та однорідності при встановленні цілей ДП, які можуть відрізнятися в цих підприємствах залежно від сектору провадження господарської діяльності. Наприклад, серед цілей міжнародного аеропорту «Бориспіль» є перетворення на центральний аеропорт Східної Європи та розширення напрямків здійснення рейсів. Із іншого боку ДП «Енергоатом» має завдання забезпечення безпечної експлуатації атомних електростанцій, а

оператори системи передачі ставлять перед собою ціль інтеграції до європейських мереж і сприяння енергетичній незалежності.

A.2. [Приклади такої інформації включають:] Фінансові та операційні результати підприємства, включно з витратами та домовленостями щодо фінансування цілей державної політики у відповідних випадках.

Передбачається, що разом із фінансовими та операційними результатами українські ДП розкриватимуть витрати та домовленості щодо фінансування за некомерційними цілями (в тому числі спеціальними обов'язками). У кварталній і річній фінансовій звітності ДП підлягають розкриттю некомерційні витрати та джерела фінансування. Державна допомога та заходи з підтримки при наданні послуг, які становлять загальний економічний інтерес (ПЗЕІ), мають відображатися в звітності та розкриватися АМКУ і Казначейству. Як зазначалося раніше, не всі ДП мають окремий облік комерційної та некомерційної діяльності, при цьому методологія компенсації спеціальних послуг не завжди є зрозумілою.

A.3. [Приклади такої інформації включають:] Управління, власність і структура голосування в підприємстві, включно зі змістом будь-якого кодексу або політики корпоративного управління та процедури імплементації.

Відповідно до Господарського кодексу ДП в Україні зобов'язані розкривати в своїх статутах інформацію про свою політику корпоративного управління. Інформація, що міститься в статутах, має включати найменування компанії, ціль діяльності та види господарської діяльності, розмір і порядок формування статутного фонду й інших фондів, а також порядок розподілу прибутків і збитків. У статуті також має бути перелік органів управління, їхніх сфер компетенції та умов реорганізації й ліквідації суб'єкта господарювання, а також інші елементи. Закон АТ передбачає додаткові вимоги до розкриття інформації, що застосовуються до акціонованих ДП. Зокрема, в статутах має бути інформація про номінальну вартість і загальну вартість акцій, суму дивідендів, процедури конвертації привілейованих акцій та права акціонерів. У законі також передбачено умови публікації та розкриття додаткових документів стосовно корпоративного управління, які підлягають поданню до НКЦПФР. Хоча останніми роками ключові ДП працювали в напрямку забезпечення розкриття своїх документів політики з питань корпоративного управління (зокрема, АТ), розкриття інформації стосовно ДП у ширшому масштабі часто не виконується.

A.4. [Приклади такої інформації включають:] Винагорода членів ради й ключових виконавчих директорів.

В Україні ДП зобов'язані розкривати інформацію по винагороду членів наглядової ради та виконавчих директорів. Відповідно до Господарського кодексу та Постанови КМУ № 1067 державні унітарні підприємства й ДП, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій, мають розкривати інформацію про структуру, методологію та суму винагороди як членів наглядової ради, так і членів виконавчої ради. Інформація також має включати компенсаційні пакети, виплати та суми грошової допомоги при звільненні, які підлягають розкриттю щороку в фінансовій звітності. Окрім цього, порядок визначення винагороди членів наглядової ради та Голови правління розкривається згідно з постановами КМУ та описується у внутрішніх документах компанії.

Однак на практиці доступ до інформації про винагороду членів наглядової ради отримати може бути нелегко (див. Таблиця 15.3.). Законопроект № 3952, який

було прийнято в першому читанні, зміцнить вимоги з розкриття інформації про винагороду членів органів управління ДП (за винятком державних банків). Це включатиме як виконавчих, так і не виконавчих директорів, а також членів ради та вищих виконавчих посадових осіб ДП (включно з тимчасово виконуючими обов'язки), якщо в цих ДП держава володіє контрольним пакетом акцій або є повним власником.

А.5. [Приклади такої інформації включають:] Кваліфікація членів ради, процедура їхнього вибору, включно з політикою різноманітності ради, ролі в радах інших компаній, а також те, чи вважаються ці члени незалежними радою ДП.

Кваліфікація членів ради та процедура їхнього вибору передбачені Законом ДП і Законом АТ, постановами КМУ, застосовність яких може відрізнятись, залежно від організаційно-правової форми та типу ДП. У разі їхньої доступності (особливо в акціонованих ДП) статuti ДП містять інформацію про вимоги щодо складу органів компанії та їхню компетенцію, створення, обрання та звільнення членів, а також процедуру прийняття рішень.

Відповідно до Господарського кодексу та Постанови КМУ № 1067 ДП зобов'язані публікувати інформацію, в тому числі біографічну інформацію членів ради, відомості про їхню професійну кваліфікацію, принципи їхнього обрання, членство в радах інших підприємств та незалежність членів ради. У разі призначення нового члена інформацію слід оновити протягом 10 днів (п'яти днів у разі випуску цінних паперів) (КМУ, 2016^[214]). Як наглядова, так і виконавча рада зобов'язані також публікувати річні звіти про свою діяльність, які можуть випускатися як автономні документи або можуть бути інтегрованими до річних звітів ДП. Члени наглядової ради в банках і публічних АТ зобов'язані надавати наведену далі інформацію.

- Оцінка складу, структури та діяльності наглядової ради, включно з процедурами ухвалення рішень і вказанням на те, як їхня роль вплинула на фінансово-господарську діяльність компанії.
- Оцінка компетенції та ефективності кожного члена ради (включно з інформацією про діяльність цього члена як посадової особи в інших юридичних особах, а також про іншу оплачувану або безоплатну діяльність)
- Оцінка діяльності та компетентності комітетів ради, включно з їхнім складом, функціональними повноваженнями, кількістю засідань і вирішеними питаннями. Аудиторський комітет має окремо зазначити свої висновки, включно з висновками щодо незалежності зовнішнього аудиту.
- Оцінка досягнення наглядовою радою відповідних цілей.²²⁷
- На практиці деякі з перших 15 ДП (такі як ДП «Нафтогаз», ДП «Укрзалізниця», ДП «Укренерго» та Адміністрація морських портів України) забезпечують доступність зазначеної вище інформації на веб-сайті компанії та в своїх не фінансових звітах. Відповідно до Господарського кодексу подібні вимоги щодо розкриття інформації також застосовуються до комунальних підприємств, хоча на практиці інформація часто є недоступною.

²²⁷ Закон АТ не визначає, яких цілей необхідно досягнути та як ці цілі встановлюються.

А.6. [Приклади такої інформації включають:] Будь-які суттєві передбачувані чинники ризику та вжиті заходи з управління цими ризиками.

Відповідно до Господарського кодексу України та Постанови КМУ № 1067 компанії мають розкривати передбачувані чинники ризику, які можуть впливати на їхню діяльність і результати, а також заходи з управління цими ризиками. Інформація підлягає розкриттю в фінансовій звітності та оновлюється на веб-сайті. Хоча в річних звітах деяких ДП описуються чинники ризику, більшість не відповідають міжнародним стандартам корпоративного розкриття інформації в області управління ризиками. Комітети з управління ризиками рівня ради та функції з управління ризиками ще залишається створити в більшості ДП.

А.7. [Приклади такої інформації включають:] Будь-яка фінансова допомога, включно з гарантіями, отримана від держави, а також зобов'язання, взяті від імені ДП, включно з договірними зобов'язаннями та зобов'язаннями в рамках державно-приватного партнерства.

Українські ДП можуть отримувати державну допомогу та користуватися заходами з підтримки через державні органи або так, як передбачено в постановах КМУ, державному бюджеті та в міжнародних договорах із виконання боргових зобов'язань.²²⁸ Інформація про державну допомогу має надаватися АМКУ, який оцінює повідомлення, збирає та аналізує інформацію, а також визначає, які заходи можна вважати сумісною або несумісною державною допомогою. Рішення стосовно державної допомоги та заходів із підтримки розкриваються на веб-сайтах АМКУ та Казначейства.²²⁹ Передбачається, що ДП, які беруть участь у державно-приватних партнерствах (ДПП), також мають розкривати інформацію про свої договірні домовленості (включно з фінансовими та не фінансовими елементами), а також відповідні транзакції протягом 10 днів із дати їхнього укладення (залежно від випадку).

Однак як описано в попередніх розділах за даними АМКУ багато форм державної допомоги часто не повідомляються, тому що надавачі державної допомоги (особливо на муніципальному рівні) часто не розкривають відповідну інформацію. На додаток до цього є недостатнє розуміння характеру державної допомоги (зокрема, стосовно податкових пільг) (АМКУ, 2020^[136]). Наразі задля вирішення цих проблем розробляється законопроект, який забезпечить подальшу оптимізацію законодавства України про державну допомогу та його гармонізацію із законодавством ЄС. Одне з положень законопроекту передбачає зобов'язання як для надавача, так і для одержувача державної допомоги відшкодувати суму незаконно отриманої державної допомоги.

А.8. [Приклади такої інформації включають:] Будь-які суттєві транзакції з державою та іншими пов'язаними суб'єктами.

Відповідно до Господарського кодексу державні унітарні підприємства зобов'язані розкривати всі свої операції та зобов'язання стосовно (i) державного та/або муніципального бюджету, (ii) операцій із державними та/або

²²⁸ Наприклад, як передбачено Державним бюджетом на 2020 рік, ДП можуть отримувати гарантії для кредитів за інвестиційними проектами, а також задля зміцнення оборони та безпеки держави (до 10 мільйонів грн.). Інші суб'єкти включають державні вугільні шахти, які отримували значні суми заходів підтримки задля погашення заборгованості за зарплатами.

²²⁹ <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>;
<http://pdd.amc.gov.ua/registry/registryofstateaid/list>

муниципальними установами, підприємствами та організаціями, та (iii) фінансові та не фінансові договірні зобов'язання, що виникають на основі державно-приватного партнерства.²³⁰ Розкриття інформації має бути доступним на офіційній веб-сторінці державного унітарного підприємства або відповідного органу управління. Відповідно до Постанови КМУ № 1067 одна й та сама вимога застосовується до ДП, що перебувають у 100-відсотковій власності держави, або до суб'єктів, у який держава має частку участі понад 50%. Додаткові вимоги можуть застосовуватися відповідно до Закону АТ при тому, що Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» вимагає від ДП розкриття договірних зобов'язань».²³¹ На практиці перші 15 ДП часто не виконують цю вимогу (див. Таблиця 15.3.), а також незрозуміло, чи розкриваються транзакції в ширшому масштабі.

На додаток до транзакцій із державою Україна створила законодавчу базу стосовно транзакцій із пов'язаними сторонами, яка визначається в правилах бухгалтерського обліку, що видаються Міністерством фінансів. Ці правила застосовуються до всіх підприємств, організацій і суб'єктів, незалежно від їхньої форми власності, які здійснюють звітування відповідно до національного стандарту.

Пов'язані сторони включають підприємства, що перебувають під контролем або значним впливом інших осіб; підприємства та фізичних осіб, які прямо (або непрямо) здійснюють контроль за підприємством чи впливають на його діяльність; або близьких членів сім'ї фізичних осіб (Міністерство фінансів, 2001^[283]). Перелік пов'язаних сторін визначається компаніями з урахуванням сутності відносин і організаційно-правової форми й може включати наведене далі.

- Спільні підприємства та учасників у відповідній діяльності
- Підприємства інвесторів або афілійовані підприємства
- Підприємства та фізичних осіб, які здійснюють контроль за підприємством або справляють на нього значний вплив
- Близьких членів сім'ї (або інших родичів), які задіяні на підприємстві
- Голову правління та інших членів вищого керівництва

Ці вимоги не застосовуються до компаній які готують фінансову звітність відповідно до МСФЗ, якщо застосовуються інші відповідні умови. Окрім цього, положення стосовно транзакцій із пов'язаними сторонами, передбачені Законом АТ, застосовуються до корпоративізованих ДП. Наприклад, ДП «Нафтогаз» має складніше визначення пов'язаних сторін, у якому увага привертається до характеру зв'язків. Відповідно до проспекту емісії єврооблігацій стосунки з пов'язаними сторонами включають ситуації, коли одна сторона може контролювати іншу сторону або може справляти значний вплив або здійснювати спільний контроль по відношенню до іншої сторони при прийнятті нею фінансових і операційних рішень.

Такі групи, як ДП «Нафтогаз», які контролюються урядом України, а також всі суб'єкти, що перебувають під контролем держави, можуть вважатися

²³⁰ Господарським кодексом також передбачено процедуру затвердження суттєвих комерційних зобов'язань ДП.

²³¹ Ця інформація підлягає розкриттю на веб-сайті <https://spending.gov.ua>.

пов'язаними сторонами, що перебувають під спільним контролем. Однак за деякими транзакціями держава не завжди може вважатися пов'язаною особою.²³² Окрім цього, пов'язані сторони також включають членів виконавчої ради та наглядової ради, близьких членів сім'ї, а також суб'єктів, на яких члени виконавчої ради або їхні близькі члени сім'ї можуть справляти значний вплив або в яких вони володіють значною часткою прав голосу.

У фінансовій звітності має викладатися характер транзакцій із пов'язаними сторонами, включно з їхніми типами та обсягами, методологією оцінки активів і зобов'язань, а також сумами кредиторської та дебіторської заборгованості за цими транзакціями. Якщо одна сторона контролює іншу пов'язану сторону (або перебуває під контролем іншої пов'язаної сторони), інформацію про їхній зв'язок слід розкривати незалежно від наявності або відсутності транзакцій. Більш того, в примітках до фінансової звітності мають докладно описуватися будь-які платежі, отримані від суб'єкта керівним персоналом, включно з поточними, довгостроковими платежами, а також платежами при звільненні. Окрім цього описуються платежі на основі акцій та кредити. Для компаній групи ділові відносини між материнською компанією та іншими компаніями групи, як правило, не вважаються відносинами між пов'язаними сторонами. Положення стосовно транзакцій із зацікавленістю та роль членів наглядової ради описані в розділі 13 (КМУ, 2020^[42]).

На практиці деякі з недавніх прикладів включають ДП «Оператор ГТС України», яке продовжувало докладно описувати транзакції з ДП «Укртрансгаз», коли перше вже було відокремлене від другого.²³³ Окрім цього, консолідований звіт за 2019 рік ДП «Нафтогаз» зосереджувався на транзакціях із суб'єктами, які перебувають у власності, під контролем або під впливом держави, включно з державними банками (Ощадбанк, Укрексімбанк і Укргазбанк), теплогенеруючими компаніями та регіональними компаніями з розподілу газу.

А.9. [Приклади такої інформації включають:] Будь-які доречні питання, пов'язані з працівниками та іншими зацікавленими сторонами.

Як зазначено в розділі 14, передбачається, що підприємства складають не фінансові звіти разом із річною фінансовою звітністю в рамках повідомлення про доречні питання, пов'язані з працівниками та зацікавленими сторонами. Бюджетні установи разом із мікро-, малими та середніми підприємствами можуть звільнитися від подання не фінансової інформації.²³⁴ Передбачається, що не фінансові звіти стосуються екологічних і соціальних питань, а також питань корпоративного управління разом із ризиками, показниками продуктивності та політикою компанії. Як зазначалося вище, до суб'єктів, що діють у секторі видобутку корисних копалин, застосовуються додаткові правила, коли розкриття інформації регулюється стандартом ІПВГ, а також до національних банків, де процедури регулюються НБУ. Не фінансові звіти разом із річною фінансовою звітністю й звітами, аудит яких проводився, мають публікуватися на веб-сайті

²³² Наприклад, правила НБУ не тлумачать кредит державного банку ДП як кредитування пов'язаної сторони, незважаючи на те, що ДП відображали в звітності ці транзакції. Подібним чином, АМКУ не має прийнятих правил, які тлумачать транзакції з державою, як транзакції з пов'язаними суб'єктами.

²³³ https://tsoua.com/wp-content/uploads/2020/04/LLC-GTSO_19fsu_with-signatures_UA.pdf

²³⁴ Мікро- та малі підприємства звільняються від подання річного (управлінського) звіту, а середні підприємства мають право не відображати в річному звіті не фінансову інформацію.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>;
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF#n12>.

компанії. На практиці лише мала кількість ДП в Україні розкривають як фінансову, так і не фінансову інформацію. Однак у деяких ДП розроблені внутрішні документи політики та процедури, а також політика взаємодії із зацікавленими сторонами задля повідомлення доречної інформації, якщо необхідно.

15.2. Зовнішній аудит фінансової звітності

В. Річна фінансова звітність ДП має підлягати незалежному зовнішньому аудиту на основі якісних стандартів. Спеціальні процедури державного контролю не замінюють собою незалежний зовнішній аудит.

15.2.1. Незалежний аудит у ДП

Відповідно до чинної політичної структури не всі ДП зобов'язані проводити обов'язковий річний аудит своєї фінансової та господарської діяльності.²³⁵ Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» встановлює вимоги щодо обов'язкового незалежного аудиту, зокрема, в ДП, які зареєстровані як публічні АТ, які є «підприємствами, що становлять суспільний інтерес», у природних монополіях, які працюють у пов'язаних з видобуванням корисних копалин галузях, а також у мікро- та малих фінансових установах. Зовнішні незалежні аудиторів для ДП проходять конкурсний відбір, як правило, в рамках процедури публічних закупівель. Кінцеві терміни аудитів встановлюються разом із доопрацюванням фінансової звітності. У законі також докладно описуються стандарти аудиту, застосовні до ДП, як докладно описано в полі 15.1 (Верховна Рада, 2017^[284]).

Окрім цього, змінами до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» роз'яснюється, що фінансова звітність ДП може підлягати обов'язковому незалежному аудиту.²³⁶ Критерії вибору незалежного аудитора, а також визначення ДП, що підлягають обов'язковому аудиту, визначаються КМУ залежно від балансової вартості активів. Подібні положення застосовуються до КП, де місцева рада визначає критерії вибору незалежних аудиторів і призначення компаній, які підлягають обов'язковому незалежному аудиту (Верховна Рада, 2016^[197]). Були запроваджені подальші вимоги щодо незалежного аудиту, які можуть застосовуватися до ДП залежно від організаційно-правової форми, наприклад, акціонерні товариства (Верховна Рада, 2017^[119]).

У рамках поточної структури, якщо ДП не має наглядової ради (що стосується більшості ДП), Закон України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає, що суб'єкт державної власності ДП відповідає за уповноваження

²³⁵ Підприємства, що становлять державний інтерес, включають суб'єктів (емітентів цінних паперів), акції яких продаються на фондових біржах, банки та інші фінансові установи (за винятком фінансових установ і недержавних пенсійних фондів, які вважаються мікро- та малими підприємствами), а також «великі підприємства». Як передбачено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «великі підприємства» – це підприємства, які задовольняють мінімум двом наведеним далі критеріям: (i) у них працює понад 250 фізичних осіб, (ii) вони мають балансову вартість понад 20 мільйонів євро, або (iii) їхній чистий дохід становить 40 мільйонів євро.

²³⁶ У 2015 році уряд запровадив обов'язковий незалежний аудит для 146 ДП і одночасно працював у напрямку вдосконалення внутрішніх і незалежних процедур аудиту в окремих ДП (Мінекономіки, 2015^[132]).

незалежних аудитів. Якщо створено наглядову раду, вибір здійснює ця рада, а суб'єкт власності затверджує незалежних аудиторів за поданням наглядової ради. Однак у законі є розбіжності стосовно вибору незалежного аудитора. Відповідно до Закону АТ незалежні аудитори вибираються наглядовою радою в приватних АТ, а в публічних АТ вони вибираються загальними зборами акціонерів. У той самий час відповідно до більш недавнього Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» незалежні аудитори обираються загальними зборами акціонерів (що у випадку ДП означає суб'єкта власності).²³⁷ У кожному з випадків, якщо створена наглядова рада, вона визначає умови угоди аудиторською фірмою та розмір її винагороди, переглядає звіти зовнішнього аудитора та затверджує заходи, яких необхідно вжити. Якщо наглядову раду не створено, ці заходи затверджує суб'єкт власності (КМУ, 2020^[42]).

Незважаючи на ці вимоги щодо звітування, в цій сфері залишаються численні проблеми. Зокрема, цей процес перебуває на ранній стадії, й аудит фінансової звітності багатьох великих ДП не проводиться. Що стосується інших підприємств, може бути важко витягнути фінансову та не фінансову інформацію, незважаючи на положення законодавства, а залежно від того, які стандарти бухгалтерського обліку застосовуються, можуть виникати розбіжності.

²³⁷ Окрім цього, в Україні розроблено спеціальні вимоги щодо незалежності при призначенні зовнішнього аудитора. Зокрема, вони не можуть бути посадовими особами суб'єкта, аудит якого проводиться, протягом ще двох років, а також не можуть бути власниками акцій ДП. Аудиторам не дозволяється готувати податкові звіти та фінансову звітність, а також надавати консультаційні послуги суб'єкту, аудит якого проводиться. Порушення деяких із цих вимог можуть призвести до накладення штрафів.

Поле 15.1. Стандарти аудиту в Україні

Стандарти аудиту, що застосовуються до українських ДП, передбачені Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» задля уникнення конфліктів інтересів та забезпечення незалежності аудиторів. Аудиторам (і їхнім членам сім'ї та близьким родичам) не дозволяється бути посадовими особами суб'єктів, аудит яких проводиться, протягом двох років після аудиту. Також застосовуються обмеження щодо їхньої власності на цінні папери та розпорядження цінними паперами. Керівники та акціонери компанії також підлягають забороні втручатися в діяльність аудитора або будь-яку діяльність, що належить до зовнішнього аудиту. Зокрема, аудитор не має права надавати підприємству інші послуги, наприклад, послуги з податкової звітності, консультування, керування, а також юридичну допомогу, послуги з оцінки та інші послуги, пов'язані із залученням фінансування, розподілу прибутків і розробкою інвестиційної стратегії.

До залучення послуг аудиторів передбачається, що компанії переконуються в тому, що аудитори задовольняють відповідним вимогам задля уникнення конфліктів інтересів, проводять комплексну перевірку та оцінку ризиків, оціняють адекватність персоналу та його відповідність доречним завданням, а також відповідають юридичним вимогам і вимогам щодо прозорості. Заяви про незалежність зовнішніх експертів підлягають розкриттю разом із наданням звіту про прозорість та інформації про незалежну практику. Перевірка якості проводиться Інспекцією із забезпечення якості органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю Комітету з контролю якості Аудиторської палати України. Порухення можуть призвести до виключення аудитора з реєстру аудиторів та втрати прав щодо проведення аудитів, при цьому позовна давність у випадку цих порушень становить сім років.

Джерело: (Верховна Рада, 2017^[284])

15.2.2. Функції державного аудиту в ДП

Окрім незалежного аудиту в Україні створено Державну аудиторську службу (ДАС), яка виконує функції державного аудиту по відношенню до ДП. Як суб'єкт під керуванням КМУ і Міністерства фінансів, ДАС здійснює імплементацію політики з державного фінансового контролю та аналізу ефективності використання фінансових ресурсів державними суб'єктами. На початку 2000-х років ДАС було створено як центральний департамент аудиту, а пізніше перетворено на Державну фінансову інспекцію. Після реорганізації в 2015 році установа набула своєї нинішньої форми. Деякі з конкретних ролей включають проведення аудиту та моніторинг практики закупівель суб'єктами, що отримують кошти з Державного бюджету, включно з міністерствами, виконавчими органами та підприємствами. Вона також здійснює контроль за використанням фінансових ресурсів і активів, заощаджень, бюджетних потреб і забезпечує нормативно-правову відповідність відносно таких елементів, як фінансове звітування та забезпечення вчасного погашення кредитів, отриманих за державними гарантіями (КМУ, 2020^[42]) (Державна аудиторська служба, 2017^[285]).

При виконанні функцій аудиту ДАС має широкі юридичні та санкційні повноваження, включно з дотриманням законодавства, поданням клопотань і накладенням штрафів у разі порушень. Вона також може надавати рекомендації КМУ та іншим міністерствам стосовно покращення політики та законодавства

(КМУ, 2020^[42]) (ОЕСР, 2019^[40]). У рамках попередніх досліджень ОЕСР, коли проводився аналіз функцій, зазначалася її безпосередня присутність у приміщеннях ДП, її участь у повсякденній діяльності ДП та потенційна можливість дублювання нею функцій внутрішнього аудиту (за наявності), хоча деякі функції були обмежені.²³⁸ Однак ДАС продовжує забезпечувати участь своїх працівників у аудиторських комісіях ДП, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій (див. розділ 16.10). Деякі з цих функцій, що виконуються ДАС, призводили до неналежних результатів і створювали можливості для корупції. У деяких випадках її аудиторів підозрювали в шантажуванні ДП, а агентство сприймалося як «страх номер один для керівництва ДП» (ОЕСР, 2019^[40]) (ОЕСР, 2018^[12]). Деякі з недавніх звітів включають оцінку використання бюджетних коштів для державних вугільних шахт і будівництва Одеського міжнародного аеропорту, а також проекти з оцінки в масштабі всього сектору, включно з ефективністю управління корпоративними правами в нафтогазових секторах (КМУ, 2020^[42]).

Окрім цього, Рахункова палата України – верховна аудиторська установа, яка є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, також має повноваження проводити аудит окремих ДП та їхніх суб'єктів власності. Вона була створена під наглядом Верховної Ради із завданням контролювати надходження коштів до Державного бюджету України (включно з коштами від ДП), а також здійснювати моніторинг їхнього використання. Окрім цього Палата забезпечує зовнішній контроль за використанням державних коштів за допомогою аудиту, аналізу та заходів із контролю, складає квартальні та річні звіти, проводить як аудит продуктивності, так і загальну економічну оцінку стосовно ефективності використання державного майна та розпоряджання ним. Документи аналізу Палати щодо використання бюджетних коштів також можуть містити висновки та політичні рекомендації (Верховна Рада, 2015^[208]). Наприклад, 2019 року Палата провела аудит ефективності ProZorro й надала рекомендації щодо покращення функцій власника й практики корпоративного управління в ДП. Однак частота й інтервали проведення аудитів Рахунковою палатою залишаються невідомими. Більш того, деякі з функцій Палати й ДАС перекриваються. Подібно до останньої, Палата також була об'єктом критики за здійснення тиску на ДП. Окрім цього, звіти з оцінки, складені Палатою, піддавалися критиці уряду через недостатній економічний та фінансовий аналіз, а також через відсутність ключових рекомендацій (КМУ, 2020^[42]).

15.3. Сукупне річне звітування

С. Суб'єкт власності має розробити послідовну звітність про ДП та на щорічній основі публікувати сукупний звіт про ДП. Належна практика передбачає використання розміщених у Інтернеті рекомендацій для спрощення доступу широкої громадськості.

Передбачається, що ДП в Україні публікують інформацію про свою діяльність на своїх веб-сайтах. У іншому випадку ця інформація може публікуватися на порталі суб'єкта власності. Суб'єкти власності також мають повідомляти

²³⁸ Деякі з повноважень ДАС включали перевірку та підписання договорів, а також здійснення платежів на суму понад 100 000 грн. за товари та 1 мільйон грн. за послуги, хоча більше цю функцію служба не виконує. Наразі процедури для ДАС докладно описані в Постанові КМУ № 252 від 27 березня 2019 року.

інформацію Мінекономіки та КМУ, яка агрегується на єдиному порталі та перебуває під керуванням ФДМУ. Інші суб'єкти, включно з Державною службою статистики України також збирають і розраховують дані стосовно сектору ДП. Однак на практиці із доступністю та передаванням інформації виникали проблеми, а також були розбіжності даних, розміщених на різних порталах.

Щоб покращити збирання інформації, Мінекономіки розробило внутрішній реєстр, відомий під назвою «Кращий звіт», який є автоматизованою системою керування електронними документами. Передбачається, що суб'єкти власності заповнюють електронні звіти відповідно до процедур, затверджених Мінекономіки та Міністерством фінансів. При введенні отриманої інформації Мінекономіки проводить перехресну перевірку інформації в інших реєстрах. Хоча відомості внутрішнього реєстру не розкриваються, міністерство розкриває агреговану інформацію та заходи з підвищення ефективності стосовно сектора ДП в цілому на своєму веб-сайті (КМУ, 2020).

На додаток до покращення внутрішнього звітування про показники ефективності ДП в Україні вживаються заходи задля розкриття інформації як про сектор в цілому, так і про окремі ДП. Після початку реформ ДП 2014-2015 років Мінекономіки почало публікувати сукупний звіт про державну власність. Звіт зосереджувався на перших 100 важливих для економіки ДП і випускався щорічно на веб-сайті Міністерства. У ньому містилася інформація стосовно фінансових даних і продуктивності роботи окремих суб'єктів у ключових секторах економіки, а також інформація про основні проблеми та події в сфері корпоративного управління. (ОЕСР, 2019^[40]). Хоча такі розповідні звіти публікувалися протягом періоду 2014-2018 рр., це припинилося. Однак у липні 2019 року Мінекономіки впровадило ProZvit – базу даних, яка містить об'єднані фінансові показники ДП, що перебувають у власності центральних органів (починаючи з 2016 фінансового року).²³⁹ Пошук інформації можна виконати за критеріями суб'єкта власності, галузі та ДП, а інформацію можна агрегувати за секторами.

Хоча база даних ProZvit досі піддається оновленню та містить розбіжності, вона є цінним контрольним орієнтиром. Вона також представляє собою позитивний крок у напрямку централізації інформації стосовно сектору ДП і працює задля забезпечення доступності та прозорості даних. Міністерство фінансів і Мінекономіки випустили спільний указ, яким передбачається звітування до бази даних для всіх ДП, а також сприяння єдиному формату. Указ набув чинності 2019 року (Мінекономіки та Міністерство фінансів, 2018^[286]). Однак оскільки показники часто повідомляються ДП самостійно, можуть виникати проблеми із забезпеченням точності наданої інформації. За неперевіреною інформацією Мінекономіки вживає заходів із підвищення точності інформації, а також розглядає можливість відновлення випуску розповідних сукупних звітів. Ці заходи покликані забезпечити збирання агрегованих фінансових даних про показники ефективності та ризику ДП. Вони також передбачають оновлення та/або подальшу розробку методології ключових фінансових показників задля розробки інформаційної панелі, яка допоможе оцінювати продуктивність ДП.

²³⁹ Мінекономіки розробило цю платформу в партнерстві з порталом електронних аукціонів Prozorro.sales, організацією Transparency International Україна та Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ).

Глава 16. Обов'язки рад державних підприємств

Ради ДП повинні мати необхідні повноваження, компетенцію та об'єктивність задля здійснення своїх функцій стратегічного керівництва та моніторингу правління. Вони мають діяти порядно та бути підзвітними за свої дії.

16.1. Мандат ради та відповідальність на продуктивність роботи підприємства

А. Ради ДП мають виконувати чіткий мандат та нести основну відповідальність за продуктивність роботи підприємства. Роль рад ДП має чітко визначатися в законодавстві, бажано в законодавстві про господарські товариства. Рада має бути повністю підзвітною власникам, діяти в найкращих інтересах підприємства та справедливо ставитися до всіх акціонерів.

Як зазначено в частині I, наглядова рада має створюватися в усіх публічних АТ і приватних АТ, які мають 10 акціонерів або більше, а також у ДП, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій, (i) вартість усіх активів (або статутного фонду в нових ДП) перевищує 2 мільярди грн. або (ii) чистий дохід перевищує 1,5 мільярди грн. У ДП призначенню підлягають як представники держави, так і незалежні члени ради, при цьому останні мають представляти більшість. Однак практика й вимоги відрізняються залежно від організаційно-правової форми ДП. Зокрема, як наведено далі.

- У державних унітарних підприємствах має бути від п'яти до 11 членів ради (при незалежній більшості), а термін обіймання посади має бути обмежено трьома роками. Незалежний член наглядової ради не має обіймати посаду довше, ніж три терміни поспіль.
- У державних банках має бути дев'ять членів наглядової ради (шість незалежних членів і три представники держави). Термін обіймання посади членами ради обмежується трьома роками й двома термінами поспіль.
- У АТ члени ради можуть призначатися на термін не довше трьох років (який може поновлюватися). У раді публічного акціонерного товариства має бути принаймні п'ять фізичних осіб (без прямих вимог стосовно приватних АТ). У ДП, у яких державі належить контрольний пакет акцій та які акціоновані, принаймні одна третина (або мінімум двоє) членів ради мають бути незалежними. Однак на практиці незалежна більшість є для виконання вимог Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

Наразі немає поняття «тіньового директора» або системи заміни директорів у наявній на цей час структурі. Попри ці вимоги, наглядові ради ще належить створити в деяких із перших за розмірами 15 ДП, а в деяких випадках необхідно призначити незалежних членів ради (див. Таблиця 6.1.).

Органи управління ДП організовані в формі дворівневих рад із окремою наглядовою радою й окремими виконавчим органом.²⁴⁰ Виконавчий орган може складатися з наведеного далі: (i) однієї особи (наприклад, генерального директора або Голови правління), (ii) колегіального органу (наприклад, правління), голова якого буде еквівалентом Голови правління. Хоча окремі завдання членів наглядової ради можуть варіюватися залежно від організаційно-правової форми підприємства, сектор, положення статуту компанії, їхні функції в широкому розумінні включають наведене далі:

- Затвердження проекту стратегії, проекту річних фінансових планів та інших проектів рішень разом із пов'язаними з корпоративним управлінням питаннями ²⁴¹
- Затвердження ринкової вартості майна та рішення про розміщення та викуп цінних паперів (за винятком акцій)
- Рішення про тимчасове зміщення та призначення Голови правління, призначення та припинення повноважень Голови правління, визначення умов договору та встановлення рівня винагороди, моніторинг дотримання умов трудового договору (однак на практиці та відповідно до підзаконних актів повноваження ради обмежуються виконанням цих функцій)
- Організація підрозділу внутрішнього аудиту, затвердження процедур проведення аудиту, призначення та припинення повноважень голови підрозділу внутрішнього аудиту
- Вибір незалежного аудитора, визначення умов угоди та оплата його послуг, вибір оцінювача майна
- Забезпечення профілактики, виявлення та усунення конфліктів інтересів Голови правління та членів наглядової ради, включно з конфліктами, пов'язаними з неналежним використанням активів і транзакціями з пов'язаними сторонами
- Забезпечення ефективного керування та управління ризиками компанії, вирішення інших питань на основі статуту й застосовних законів, які перебувають у сфері його повноважень
- Підготовка звіту про річну діяльність наглядової ради разом із оцінкою роботи, яку виконували члени наглядової ради, та якості корпоративного управління
- Розробка документів політики з питань протидії корупції та корпоративної соціальної відповідальності, а також затвердження кодексів ділової етики
- Надання згоди на здійснення значних транзакцій, як правило, на суму 10-25% вартості активів компанії (яка може перевищувати 25% у АТ). Вони

²⁴⁰ Законопроект № 2493 від 25 листопада 2019 р, який було прийнято парламентом у першому читанні, пропонується створення однорівневих рад у акціонерних товариствах, які можуть впливати на їхню структуру по мірі просування вперед. Однак однорівневі ради не можна створювати в підприємствах, які становлять суспільний інтерес, включно в деяких із перших 15 ДП.

²⁴¹ У ДП, в яких уряд передбачав запровадити стандарти корпоративного управління на основі Керівних принципів ДП ОЕСР, члени ради можуть затверджувати стратегії та плани компанії.

також можуть здійснювати викуп акцій і забезпечувати розкриття інформації (КМУ, 2020^[42]; Верховна Рада, 2006^[122]).

Додаткові вимоги та функції можуть вводитися для членів наглядових рад у АТ на основі Закону АТ. Більш того, деякі закони та правила (наприклад, Закон АТ) передбачають, щоб усі члени наглядової ради діяли в інтересах компанії та дотримувалися відповідних вимог і положень статуту. У разі недотримання можуть накладатися санкції, включно з розірванням трудового договору або фінансовою, адміністративною, дисциплінарною, цивільною чи кримінальною відповідальністю.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та Постанова КМУ № 142 передбачають, що незалежними членами ради мають керувати інтереси ДП, при цьому конкретні посилання на представників держави не робляться. Посадові особи органів АТ також несуть відповідальність перед компанією за збитки, завдані їхніми діями (або бездіяльністю). Більш того, за висновками зовнішнього аудитора за результатами аудиту та пропозиціями для розгляду загальними зборами акціонерів члени ради можуть притягатися до відповідальності.

За наявної структури засідання ради мають проводитися мінімум один раз у квартал, хоча на практиці вони проводяться набагато частіше. Позапланові засідання можуть скликатися на запит будь-якого члена наглядової ради, суб'єкта власності або виконавчого органа ДП (або як інакше передбачено в статуті). Щоб був кворум, половина членів ради мають бути присутніми на засіданні. Рішення ради, як правило, ухвалюються голосом більшості, хоча статутом може встановлюватися вища вимога в АТ.²⁴² Якщо результати за два роки свідчать, що ДП більше не відповідає початковим критеріям створення наглядової ради, суб'єкт власності може вирішити продовжити функціонування наглядової ради або скасувати її (КМУ, 2017^[161]).

Незважаючи на впровадження описаної вище структури, ступінь спроможності ради здійснювати свої повноваження була темою дебатів і призводила до суперечності (поле 16.1). Більш того, наглядові ради були неспроможні виконувати основні функції, включно із затвердженням стратегічних документів компанії (наприклад, фінансових планів) і призначенням Голови правління. Ці перешкоди переважно виникали в результаті суперечностей у чинній законодавчій базі. Раніше в Україні робилися спроби запровадити додаткові зміни до законодавства (включно із законопроектом, відомим як «законопроект 6428») задля вирішення невідповідностей у законодавчій базі та кращого регулювання повноважень наглядових рад у законодавстві. Хоча початкові спроби були призупинені, законопроект, який наразі розробляється, швидше за все, буде покликаний усунути ці недоліки. Однак оскільки цей законопроект тільки розробляється, ще незрозуміло, як будуть усунені ці невідповідності.

²⁴² На запит наглядової ради інші посадові особи компанії можуть бути присутніми на засіданні. Наглядова рада також має зберігати копії протоколів засідань. Інформація вважається конфіденційною, а виконання функцій може відображатися в окремому документі з обмеженим доступом. Протокол засідання в АТ оформлюється протягом п'яти днів після засідання ради, хоча законом не передбачено санкцій за невиконання цієї вимоги. У державних унітарних підприємствах рішення повідомляються Голові правління та суб'єкту власності наступного дня після засідання, хоча формальних вимог щодо ведення протоколів не встановлено.

Поле 16.1. Проблеми корпоративного управління, пов'язані з роллю членів наглядової ради

Незважаючи на створення наглядових рад із більшістю незалежних членів суперечливі положення законодавчої бази є додатковим чинником обмеження їхніх повноважень. Хоча Закон України «Про акціонерні товариства» зберігає за наглядовою радою повноваження призначати та звільняти голову ДП (Голову правління), інші законодавчі акти можуть залучати до цього процесу суб'єкта власності або КМУ. Зокрема, якщо ДП перебуває у власності КМУ, Голову правління призначає та звільняє останній. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» і Постанови КМУ із цього питання також не мають однозначності. (Іноді також застосовується Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Ним передбачено, що голови ДП, які перебувають у власності КМУ, призначаються КМУ.)

Більш того, роль наглядових рад у затвердженні стратегічних документів компаній (наприклад, фінансових планів) залишається обмеженою. Хоча Україна намагалася запровадити додаткові зміни до законодавства (включно із законопроектом, відомим як «законопроект 6428») задля покращення законодавчої бази, ці зусилля залишаються призупиненими.

Загалом законодавча база, яка регулює призначення голів правління, є неоднорідною та непослідовною. Питання може залежати від організаційно-правової форми ДП, його суб'єкта власності та спеціальних законів.

- У Адміністрації морських портів України (АМПУ) наглядова рада докладно описується в статутних документах компанії. Рада має повноваження призначати та звільняти Голову правління (АМПУ є державним унітарним підприємством, яке перебуває в сфері відання Міністерства інфраструктури)
- У ДП «Укрзалізниця» (АТ, підпорядкованому КМУ) повноваження призначати та звільняти Голову правління має КМУ відповідно до Закону «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» (4442-VI)
- У ДП «Нафтогаз» (АТ, підпорядкованому КМУ) ці повноваження є предметом спору між КМУ та наглядовою радою через розбіжності між Законом України «Про акціонерні товариства», Законом України «Про управління об'єктами державної власності» і Постановами КМУ.
- У ДП «Укренерго» (АТ, підпорядкованому Міністерству фінансів) процес на практиці був ще менш зрозумілим. Конкретно кажучи, суб'єкт власності передав повноваження наглядовій раді через статут компанії, але потім проблема полягала в тому, чи буде процес висунення кандидатів регулюватися підзаконними актами, призначеними для ДП (Постанови КМУ № 777, 142 і 143, що передбачають участь номінаційного комітету ДП) або буде організовуватися наглядовою радою.

Невідповідності чинної законодавчої бази, а також проблеми на практиці створили ситуацію, за якої повноваження наглядових рад можуть раптово змінюватися. Наприклад, у березні 2019 року Уряд України прийняв постанову, яка змінила статут ДП «Нафтогаз». Ці зміни позбавили наглядову раду деяких ключових повноважень, наприклад, обов'язків затверджувати фінансові плани та значні транзакції дочірніх підприємств ДП «Нафтогаз», що перебувають у повній власності, передбачили повноваження КМУ призначати та звільняти Голову правління, а також ввели неоднозначність відносно власності компанії на активи.

У 2020 році було внесено подальші зміни до статуту, які передбачали для членів наглядової ради повноваження призначати та звільняти Голову правління, хоча й вимагали затвердження цього суб'єктом власності. Однак у квітні 2021 року було виконано дії в обхід цих процедур, коли уряд

звільнив наглядову раду та Голову правління ДП «Нафтогаз», призначив на той момент виконуючого обов'язки Міністра енергетики новим Головою правління, а потім повторно призначив членів ради на посади. КМУ також вніс зміни до Постанови № 777. Ці зміни виключали застосовність цієї Постанови при виборі Голови правління ДП «Нафтогаз». У відповідь на це всі члени ради ДП «Нафтогаз» надали повідомлення про передчасне припинення своїх повноважень, яке набуває чинності в середині травня 2021 року.

Джерело: (ОЕСР, 2020^[69]) (Міністерство інфраструктури, 2020^[287]) (Група «Нафтогаз», 2021^[68]) (КМУ, 2021^[67]) (КМУ, 2021^[160])

16.2. Визначення стратегії та нагляд за керівництвом

В. Ради ДП мають ефективно здійснювати свої функції з визначення стратегії та нагляду за керівництвом на основі широких мандатів і цілей, встановлених урядом. Вони повинні мати повноваження призначати та зміщувати з посади Голову правління. Вони мають встановлювати рівні винагороди виконавчих директорів, що відповідають довгостроковим інтересам підприємства.

Хоча наглядовим радам в Україні надано певні повноваження, наприклад, встановлення функції внутрішнього аудиту та затвердження транзакцій, деякі основні функції залишаються обмеженими.²⁴³ Ради можуть затверджувати лише проекти стратегічних документів (включно з проектами фінансових планів і стратегією компанії), а суб'єкти власності або інші органи уряду (включно з КМУ та регуляторами) затверджують остаточні версії цих документів. Окрім цього, хоча наглядова рада задіяна при виборі Голови правління, може вимагатися, щоб суб'єкт власності або КМУ надавали остаточну згоду, залежно від організаційно-правової форми та типу, а також повноважень, наданих наглядовій раді статутами компанії.

Процедури призначення керівництва в ДП описані в Законі ДП і в Постановах КМУ (докладніше описано в Додатку D). Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» наглядова рада в державному унітарному підприємстві приймає рішення про зміщення з посади та призначення Голови правління (включно з тимчасовими головами правління), визначає умови трудового договору та визначає суму винагороди. Окрім цього, Закон АТ передбачає, що Голову правління вибирає наглядова рада та що статутними документами ці повноваження акціонеру не передаються. Однак підзаконні акти суперечать цим положенням. Відповідно до Постанови КМУ № 777 (а також до деяких положень Закону України «Про управління об'єктами державної власності») суб'єкти власності або КМУ затверджують призначення Голови правління, особливо в стратегічних або важливих для економіки ДП, за винятком випадків, коли статутами окремих компаній передбачено інше.²⁴⁴

²⁴³ Однак як описано в розділі 15, роль членів наглядової ради при виборі зовнішніх аудиторів може варіюватися залежно від типу ДП. У державних унітарних підприємствах зовнішніх аудиторів можуть вибирати члени наглядової ради. У публічних АТ загальні збори відповідають за затвердження складу наглядової ради, хоча практика в приватних АТ відрізняється.

²⁴⁴ Підприємства, які вважаються особливо важливими для економіки (або важливі для економіки ДП) визначені Постановами КМУ 142 і 143. Це підприємства, вартість активів яких відповідно до останньої фінансової звітності перевищує 2 мільярди грн. або річний чистий прибуток яких перевищує 1,5 мільярди

У деяких випадках члени наглядової ради уповноважені призначати Голів правління. Наприклад, відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» наглядова рада в державних банках може розробити процес призначення та звільнення Голів правління, а також може вибирати кандидата (хоча й за погодженням з НБУ). Рада також відповідає за розробку й затвердження внутрішніх правил, хоча стратегія розвитку банку підлягає затвердженню КМУ. Окрім цього, статuti деяких ДП (наприклад, АМПУ) передбачають, що члени наглядової ради мають право призначати Голову правління. Однак статuti й внутрішні документи можуть змінюватися (наприклад, зміни до статуту ДП «Нафтогаз» від 2019 року, які значною мірою обмежили права членів ради). Більш того, незалежно від права наглядової ради призначати й звільняти виконавчий орган, загальний процес призначення Голови правління нерідко піддавався неналежному політичному впливу, який переважно був результатом суперечностей наявної структури (як докладніше описано в полі 16.1).

Голови правління в ДП призначаються на основі процедури конкурсного відбору, хоча залежно від типу ДП це може варіюватися (як докладніше описано в Додатку D). Відповідно до загальної структури суб'єкт власності (або наглядова рада, якщо це передбачено статутом) відповідає за відкриття конкурсної процедури, включно з призначенням комітету з відбору та затвердженням кандидата. Однак ця процедура є жорсткішою в ДП, які вважаються важливими для економіки. У цих ДП Голів правління вибирає постійний номінаційний комітет, який складається з Міністрів (або заступників міністрів) Мінекономіки, Міністерства фінансів і суб'єкта власності, при цьому міжнародні організації (МВФ, ЄБРР і МФК), а також бізнес-омбудсмен мають дорадчий голос (див. поле 11.2). Процедура також передбачає залучення незалежної компанії з підбору вищих менеджерів, яка надає допомогу при відборі. Однак вибраний кандидат підлягає затвердженню КМУ (як у стратегічно важливих ДП, так і у важливих для економіки ДП).

Із урахуванням того факту, що призначення Голови правління може бути довгим процесом, на цей час можуть призначатися тимчасові голови правління або виконуючі обов'язки Голови правління (як описано в розділі 6). Хоча за їхнє призначення мають відповідати члени ради, на практиці до цього процесу залучаються суб'єкти власності. Однак тимчасові призначення часто використовуються як спосіб обходу процедури висунення кандидатів, при цьому виникає більша вірогідність справляння неналежного впливу суб'єктом власності. На час написання цього огляду більше половини із перших 15 ДП мали виконуючих обов'язки Голови правління (разом із іншими виконуваними обов'язки членів виконавчого органу), як відображено в Таблиця 6.1. і характеристиках ДП у розділі 3. Більш того, процедура конкурсного відбору наразі не застосовується до ДП «Укроборонпром», оскільки Голову правління призначає безпосередньо Президент. Голова правління в свою чергу призначає голів афілійованих компаній.

грн. Процедура, спеціальна для стратегічно важливих ДП, застосовується до підприємств, вартість активів яких перевищує 20 мільйонів грн. або чистий річний дохід яких перевищує 200 мільйонів грн. Критерії визначення «підприємств, стратегічно важливих для економіки та безпеки держави» (далі – «стратегічно важливі ДП»), визначаються Постановою КМУ № 999. На основі цих критеріїв Постанова КМУ № 83 встановлює конкретний перелік стратегічних ДП.

Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» наглядова рада ДП повинна мати можливість визначати суму винагороди Голові правління. Подібним чином, Закон АТ передбачає, що встановлення винагороди Голови правління має бути виключною компетенцією наглядової ради. Однак договори, як правило, укладаються між Головами правління та суб'єктами власності. Більш того, як описано в розділі 11.6, винагорода членів виконавчого органу підлягає верхнім обмеженням, що встановлюються КМУ, й має перебувати в зазначеному діапазоні, при визначенні якого враховуються активи (або чистий дохід) компанії та середня кількість працівників. Хоча залишається незрозумілою конкретна методологія застосування цього на практиці, також немає свідчень щодо того, чи враховують поточні верхні обмеження винагороди ринкові ціни в тому або іншому секторі економіки. Невизначеність також посилюється спроможністю КМУ встановлювати верхні обмеження заробітної плати. Зокрема, встановлення жорстких верхніх обмежень заробітної плати під час пандемії Covid-19 за неперевереними даними створила проблеми із залученням кваліфікованих кандидатів на посади у виконавчих органах ДП, а низка Голові правління розглядають можливість залишення своїх посад.²⁴⁵

Законопроект про корпоративне управління, який зараз розробляється, призначений для усунення деяких із зазначених вище недоліків, включно із наданням додаткових повноважень членам наглядової ради та роз'ясненням системи встановлення суми винагороди. Хоча було отримано коментарі міжнародної спільноти на цей законопроект, включно з ОЕСР і ЄБРР (див. поле 9.1), слід також гармонізувати положення в дусі Керівних принципів ДП ОЕСР, особливо з урахуванням винятків, передбачених для деяких ДП (зокрема, ДП, що перебувають у власності КМУ).

16.3. Склад ради та виявлення об'єктивного та незалежного судження

С. Склад ради ДП має дозволяти виявлення об'єктивного та незалежного судження. Усі члени ради, включно з будь-якими державними посадовими особами, призначаються на основі своєї кваліфікації та мають еквівалентні юридичні обов'язки.

Процедури призначення членів ради великою мірою залежать від організаційно-правової форми та типу ДП. Як описано в розділах 6 і 11, Постанова КМУ № 142 докладно регулює процедури висунення кандидатів на посади незалежних членів ради в більшості ДП, а Постанова № 777 докладно описує процедури відбору членів ради у важливих для економіки ДП. Ключова відмінність полягає в тому, що у важливих для економіки ДП процес висунення кандидатів є таким самим, як і процес вибору Голови правління. Зокрема, кандидати визначаються компанією з підбору вищих менеджерів і оцінюються номінаційним комітетом, який складається з Міністрів (або заступників міністрів) Мінекономіки, Міністерства фінансів і суб'єкта власності, разом із вибраними КМУ незалежними експертами. Більш того, хоча в більшості ДП суб'єкт власності

²⁴⁵ Також варто зазначити, що оцінка керівництва/Голови правління пов'язана з умовами, передбаченими їхніми трудовими договорами. Типовий договір Голови правління (згідно з Постановою № 597 (02-08-1995)) передбачає, що Голова правління на кварталній основі звітує за показниками продуктивності, визначеними в договорі. У разі неналежного управління компанією можуть вимагатися додаткові звіти.

підтверджує призначення, у важливих для економіки ДП КМУ затверджує вибраних кандидатів.

На відміну від призначення незалежних членів ради, критерії відбору та процес для представників держави є простішим. У цьому разі кандидатів можуть призначати суб'єкти власності. У ДП, які вважаються важливими для економіки, кандидатів затверджує номінаційний комітет (як описано в Постанові КМУ № 143).²⁴⁶ Однак, процедура призначення директорів варіюється, залежно від сектору здійснення господарської діяльності ДП, включно з державними банками (як докладніше описано в розділі 7). Кожен із трьох представників держави призначається Президентом, КМУ та Верховною Радою, а незалежні члени ради призначаються за допомогою конкурсної процедури відбору, яка є подібною до процедури у важливих для економіки ДП. Окрім цього, ДП «Укроборонпром» має п'ять членів наглядової ради, трьох із них призначає Президент, а двох – КМУ без будь-якої конкурсної або прозорої процедури.

Деякі з характеристик кваліфікації членів наглядової ради окреслено в Законі ДП і Законі АТ, а також у застосовних постановах КМУ. Однак суб'єкти власності можуть встановлювати додаткові вимоги. Загалом члени ради мають відповідати застосовним вимогам щодо вищої освіти, професійних навичок і знань, досвіду роботи та інших характеристик, при цьому вони не повинні мати не погашених судимостей.²⁴⁷ Окрім цього, незалежні члени ради мають продемонструвати порядність, неупередженість і бездоганну репутацію (див. поле 16.2 стосовно кваліфікації представників держави). Додаткові вимоги застосовуються в банківському секторі, де принаймні половина членів ради повинні мати освіту та професійний досвід у банківському або фінансовому секторах, окрім цього НБУ може встановлювати додаткові вимоги.

Разом із загальними вимогами, компетенцією, особистими та професійними якостями, передбачається, що склад ради має бути різноманітним, хоча докладних відомостей щодо конкретних вимог, які сприяють різноманітності, немає. Більш того, члени ради не повинні мати конфліктів інтересів (ця вимога є жорсткішою в державних банках), а також не повинні мати призначень на посади в компаніях-конкурентах. Однак існування конфліктів інтересів раніше зупиняло призначення членів наглядової ради або, в разі їхнього існування, дозволяло членам ради робити самовідводи під час засідань ради, як докладніше описано в розділі 16.5.

Є низка положень про припинення повноважень членів ради, включно з припиненням за власною ініціативою (вимагається попереднє повідомлення за два тижні) або за ініціативою суб'єкта власності, як описано в статуті державних унітарних підприємств. Повноваження членів ради також можуть припинятися в разі неспроможності виконувати свої обов'язки (із медичних причин), у разі

²⁴⁶ У важливих для економіки компаніях суб'єкт власності подає на розгляд комітету з призначень інформацію, за допомогою якої номінаційний комітет приймає рішення й подає його КМУ. Якщо номінаційний комітет не приймає рішення, суб'єкт власності може звернутися повторно. У разі розходження думок Мінекономіки подає відповідних кандидатів на затвердження КМУ, після чого цього кандидата вибирає суб'єкт власності.

²⁴⁷ ДП, які займаються господарською діяльністю, рекомендується приймати на роботу персонал із приватного сектору, який може допомогти перетворити ради на більш орієнтовані на бізнес. Їхній досвід роботи і знання також можуть включати кваліфікацію, пов'язану з конкретними зобов'язаннями та політичними цілями ДП (КМУ, 2020^[42]).

винесення вироку суду, смерті або недієздатності. Окрім цього, незалежні директори, які більше не відповідають вимогам, мають піти у відставку способом подання письмового повідомлення. Однак у той самий час у АТ акціонер може припинити повноваження членів наглядової ради без причини, що було чинником передчасної відставки членів рад і наступних судових позовів.²⁴⁸

Формально для ініціюванні відбору або заміни члена наглядової ради потрібне формальне рішення суб'єкта власності або акціонера, однак повноваження членів, які вважаються такими, що пішли у відставку, припиняються через два тижні або конкретного дня (до прийняття рішення). Отже, в деяких випадках місця в раді можуть вбачатися зайнятими, хоча фактично член ради подав у відставку й не виконує будь-які свої обов'язки, що може становити проблему для функціонування рад.

У державних банках умови, що ведуть до припинення повноважень членів наглядової ради, передбачені законом, який включає такі аспекти, як не впровадження стратегії та не виконання застосовних вимог, а також, якщо подано запит мінімум п'ятьма членами наглядової ради або НБУ. Залежно від конкретних обставин, КМУ може залучатися до процесу припинення повноважень членів ради в державних банках.²⁴⁹ Окрім цього, представники держави в ДП можуть бути відкликані суб'єктами, відповідальними за їхнє призначення, хоча причини часто є незрозумілими. Хоча причиною може бути конфлікт інтересів, відкликання часто відбувається при зміні уряду.

Проект закону про корпоративне управління передбачає ввести положення стосовно припинення повноважень членів наглядової ради та одночасного обрання нових членів. Деякі з підстав можуть, зокрема включати невідповідність застосовній кваліфікації, запит більшості членів ради та неналежне виконання обов'язків. Однак цей законопроект наразі переглядається, й незрозуміло, чи буде прийнято ці положення.

²⁴⁸ У травні 2020 року Міністерство фінансів звільнило голову оператора ГТС України ДП «Магістральні газопроводи України» (МГУ). Рішення було ухвалено через обвинувачення в неналежній організації роботи наглядової ради компанії. Звільнення голови викликало стурбованість міжнародної спільноти, оскільки продемонструвало ознаки політичного втручання в компанії. У грудні 2020 року постановою суду це звільнення було визнано незаконним. Окрім цього, хоча Міністерство енергетики передчасно припинило повноваження голови наглядової ради ДП «Укргідроенерго», рішенням суду повноваження голови було відновлено в лютому 2020 року. (інформаційне агентство «Уніан», 2020_[335]). У квітні 2021 року КМУ тимчасово припинив повноваження ради ДП «Нафтогаз» і звільнив Голову правління, а після призначення нового Голови правління, повторно призначені були одні й ті самі члени ради (КМУ, 2021_[67]).

²⁴⁹ Зокрема, КМУ може бути задіяний, якщо повноваження члена наглядової ради припиняються через відсутність імплементації стратегії, неодноразове не схвалення КМУ цієї стратегії, визначення не дотримання застосовних вимог відповідно до законодавства, а також запиту інших членів наглядової ради або НБУ. КМУ може не залучатися в інших випадках, включно з набуття чинності вироком суду або рішенням суду, поданням особистої заяви про припинення повноважень (Закон України «Про банки і банківську діяльність», стаття 7).

Поле 16.2. Призначення та винагорода представників держави в ДП

За даними КМУ представники держави, що призначаються до наглядових рад, повинні мати (i) вищу освіту та професійні навички, (ii) повну юридичну дієздатність і (iii) відсутність судимостей. Суб'єкт власності може запровадити додаткові критерії. Більш того, члени наглядової ради ДП не повинні виконувати обов'язки посадових осіб у компаніях-конкурентах. Хоча в більшості ДП представників держави можуть призначати суб'єкти власності, їхні кандидатури підлягають затвердженню номінаційним комітетом за рекомендацією суб'єкта власності у важливих для економіки ДП. Більш того, повноваження представника держави можуть бути відкликані в будь-який момент суб'єктом власності.

Окрім цього, при призначенні представників держави можуть запроваджуватися певні ліміти. Народні депутати, члени КМУ та голови центральних і місцевих органів виконавчої влади не повинні поєднувати офіційну діяльність із іншою роботою (за винятком викладання в навчальних закладах, наукової або творчої роботи) або бути членами наглядової ради підприємства задля отримання прибутку. Подібним чином, Закон України «Про запобігання корупції» забороняє деяким учасниками бути членами рад задля отримання прибутку, за винятком представлення інтересів держави в ДП. Більш того, хоча забороняється призначати членів КМУ до наглядових рад, заступники міністрів можуть виконувати обов'язки представників держави.

Однак існує невизначеність стосовно того, чи можуть державні службовці отримувати винагороду за роботу в радах ДП. Деякі закони, зокрема Закон України «Про державну службу» та Закон України «Про запобігання корупції» встановлюють обмеження на здійснення державними службовцями (а також іншими представниками держави, які не вважаються державними службовцями) оплачуваної діяльності. Однак деякі представники держави можуть технічно не відповідати критеріям державних службовців і отримувати винагороду за виконання обов'язків членів наглядової ради.

Джерело: (КМУ, 2020^[42]) (Верховна Рада, 2014^[152]) (КМУ, 2017^[161]).

Однак часто виникають труднощі із залученням і утриманням деяких кваліфікованих кандидатів на посаду членів наглядової ради, як продемонстрували недавні виходи у відставку. Деякі міжнародні члени рад посилалися на політичний тиск, неналежне політичне втручання в роботу рад, іноді на корупцію в правоохоронних органах (включно з погрозами порушення кримінальних справ як формою тиску на кандидатів), як приклади проблем, пов'язаних із роботою в складі наглядових рад українських ДП. Нещодавно верхні обмеження винагороди членів наглядових рад (наразі скасовані), пов'язані з COVID-19, створили значні проблеми при залученні й утриманні кваліфікованих фізичних осіб.

16.4. Незалежні члени рад

Д. Незалежні члени рад у відповідних випадках не повинні мати будь-яких суттєвих інтересів або зв'язків із підприємством, його керівництвом, великими акціонерами та суб'єктом власності, які можуть поставити під загрозу їхнє об'єктивне судження.

За поточної структури незалежні члени наглядової ради мають призначатися ДП, хоча конкретні вимоги відрізняються, залежно від організаційно-правової форми

ДП. Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» більшість членів ради повинні бути незалежними. Це положення є жорсткішим порівняно з вимогами, що застосовуються до інших акціонерних товариств, у яких принаймні одна третина (або мінімум двоє) членів ради мають бути незалежними. Хоча ясності стосовно того, який закон має застосовуватися в акціонованих ДП немає, на практиці переважну силу мають положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності». До сьогоднішнього дня у восьми з перших 15 ДП в Україні створено наглядові ради з незалежними членами (див. Таблиця 6.1.).

Окрім цього, вимоги можуть відрізнятися в інших формах суб'єктів та в інших секторах провадження господарської діяльності. Наприклад, у державних банках незалежними мають бути шість із дев'яти директорів. Однак незалежні члени рад не призначаються в оборонних ДП, а щодо КП конкретних вимог немає. Хоча ДП, призначені для приватизації, також мають виконувати вимоги щодо наявності незалежних директорів, у них ситуація дещо відрізняється. Призначення до рад часто стикаються з перешкодами або оскаржуються в судах, що створює перешкоди процесу приватизації.

Згідно із Законом АТ незалежний директор визначається як член ради, на якого не справляють вплив інші особи в процесі прийняття рішень при виконанні своїх обов'язків. Однак Закон про управління об'єктами державної власності» (Закон ДП) не має такого визначення незалежного члена ради, а викладає критерії незалежності членів ради. Відповідно до Закону ДП наведені далі фізичні особи не відповідають критеріям для конкурсного відбору.

- Будь-яка посадова особа, яка працювала в державному унітарному підприємстві (включно з дочірніми підприємствами, філіями та підрозділами такого підприємства) протягом п'ятирічного терміну або менше до початку конкурсного відбору (або будь-який інший працівник із терміном роботи в такому підприємстві менше трьох років).
- Будь-яка фізична особа, яка афілійована з підприємством, його акціонером або його дочірнім підприємством або яка отримувала дохід від цього підприємства (за винятком винагороди за виконання функцій члена наглядової ради)
- Власник корпоративних прав державного унітарного підприємства, державний службовець або представник держави.
- Будь-яка особа, яка була аудитором державного унітарного підприємства протягом періоду менше трьох років до відкриття конкурсного відбору (це також застосовується до фізичних осіб, задіяних при аудиті суб'єкта, його підрозділу або представництва).
- Будь-яка фізична особа, яка має економічні або цивільні стосунки з державним унітарним підприємством, його дочірнім підприємством, філією, представництвом або підрозділом, є головою або членом виконавчого підрозділу з такими стосунками.
- Незалежний член наглядової ради державного підприємства, який виконував обов'язки протягом трьох термінів виконання повноважень поспіль.
- Особа, яка є близькою афілійованою особою зазначених вище фізичних осіб (як визначено Законом України «Про запобігання корупції»).

Однак залежно від типу ДП можуть встановлюватися подальші вимоги задля забезпечення незалежності члена наглядової ради. Наприклад, акціонерні товариства також виключають акціонерів і власників понад 5% статутного фонду суб'єкта або більше або в разі, якщо такі особи отримують додатковий дохід від компанії (чи її афілійованих осіб), який перевищує 5% розміру їхньої винагороди (Верховна Рада, 2006^[122]) (Верховна Рада, 2008^[123]).

На додаток до викладених вище вимог Постановою КМУ № 142 передбачено, що незалежні члени повинні мати повну дієздатність, освіту та досвід роботи, що є доречними при виконанні їхніх функцій. Вони не повинні обіймати вибірні або інші офіційні посади, не мати не погашеної судимості, повинні бути неупередженими, порядними та мати бездоганну репутацію, а також задовольняти іншим конкурсним вимогам (КМУ, 2020^[42]) (КМУ, 2017^[161]).

Під час процедури відбору виконується попередній відбір кандидатів задля забезпечення задоволення ними наведених вище критеріїв. Однак якщо акціонер вважає, що призначений незалежний член ради не відповідає цим вимогам, проти нього можна порушити судовий позов (КМУ, 2020^[42]). Більш того, НБУ має повноваження дискваліфікувати кандидатів у державних банках.

16.5. Механізми запобігання конфліктам інтересів

Е. Задля профілактики конфліктів інтересів, що заважають членам ради об'єктивно здійснювати свої повноваження членів ради, а також для обмеження політичного втручання в роботу ради мають запроваджуватися відповідні механізми.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає загальну структуру профілактики конфліктів інтересів, яка застосовується до ДП. Конфлікти інтересів визначаються, як наведено далі.

- Потенційні конфлікти інтересів: фізичні особи, що виконують офіційні або представницькі повноваження, коли приватні інтереси можуть впливати на об'єктивність або безсторонність рішення.
- Реальні конфлікти інтересів: суперечність між приватними інтересами фізичних осіб і їхніми представницькими повноваженнями, яка впливає на неупереджене прийняття рішень.
- Приватний інтерес: будь-який майновий або немайновий інтерес фізичної особи, включно з таким, який виникає через особисті, сімейні, дружні або інші неробочі стосунки з фізичними або юридичними особами, зокрема через стосунки, пов'язані з членством або діяльністю в державних, політичних, релігійних або інших організаціях.

У разі наявності будь-яких конфліктів необхідно повідомити про них наглядовій раді та НАЗК. При врегулюванні конфліктів інтересів в ДП застосовуються відповідні заходи, які можуть включати обмеження доступу до інформації, обмеження повноважень щодо прийняття рішень або, якщо необхідно, зміщення фізичних осіб з посади. Відповідні рішення відображаються в протоколі засідання (Верховна Рада, 2014^[152]).

Правила є жорсткішими в державних банках. Ці правила не дозволяють призначати фізичних осіб на посади членів наглядової ради за наявності

конфліктів інтересів, при цьому НБУ має повноваження дискваліфікувати кандидатів/призначених осіб.

У Законі ДП і Законі АТ передбачено додаткові положення із запобігання конфліктам інтересів. Зокрема, фізичним особам, які є засновниками, акціонерами, Головою правління або членами наглядової ради, не дозволяється бути Головою правління або членами наглядової ради ДП на одному й тому самому або пов'язаних ринках. Також діють обмеження стосовно операцій з пов'язаними сторонами, як докладно описано в розділі 13. Більш того, передбачається, що конфлікти інтересів врегульовуються наглядовими радами у відповідних випадках, комітетами з призначення, що застосовують відповідні закони та нормативно-правові акти, а також внутрішніми документами та кодексами етики.

Однак на практиці фізичних осіб, які виконують обов'язки виконавчих посадових осіб у інших ДП, а іноді в ДП на пов'язаних ринках, можуть призначати членами наглядової ради.²⁵⁰ Хоча члени наглядової ради повинні робити самовідвід для уникнення конфліктів інтересів, залишаються потенційні ризики. Більш того, можуть існувати додаткові ризики через представників держави, оскільки немає ясності щодо того, чи приймаються ними рішення незалежно від держави або інтересів суб'єкта власності (хоча варто зазначити, що в Україні скасовано вказівки щодо голосування). Ставилися подальші питання через залучення «компаній-супутників», які зазвичай перемагають у тендерах і провадять господарські операції з ДП або є близькими афілійованими особами (включно з членами сім'ї) членів ради під час проведення тендерів, оскільки деякі ДП піддавалися критиці за подібну практику (ОЕСР, 2018_[12]) (Головнєв, 2020_[288]).

У Україні раніше були запроваджені вимоги щодо електронних декларацій для членів наглядових рад ДП, що дозволило НАЗК здійснювати моніторинг потенційних конфліктів інтересів.²⁵¹ Однак ці вимоги були оголошені неконституційними в жовтні 2020 року, а всі розслідування були закриті. У грудні 2020 року парламент повторно прийняв закон, хоча й менш ефективну його версію, але попередні розслідування, які було закрито внаслідок прийняття постанови, не можна було відновити на основі доказів, які вже було зібрано (також див розділ 4.5).

16.6. Роль і обов'язки Голови

Ф. Голова має нести відповідальність за ефективність нарад ради, а в разі необхідності здійснювати координацію з іншими членами ради, діяти як контактний центр для обміну інформацією із суб'єктом державної власності. Належна практика передбачає відокремлення голови від Голови правління.

²⁵⁰ У попередньому випадку НБУ відхилив кандидатуру незалежного члена ради Ощадбанку, який також виконував обов'язки в раді іншого ДП, якому банк надавав кредити. У ДП, включно з ДП «Нафтогаз», ДП «Укртрансфанта» та, зокрема ДП «Магістральні газопроводи України» члени ради повідомили про самовідвід.

²⁵¹ Вимоги щодо подання електронних декларацій раніше застосовувалися як до підданих України, так і до підданих іноземних держав. Це призвело до суперечності, включно з непорозумінням з послами G7, які настійливо рекомендували Україні скасувати ці вимоги. Зокрема ці вимоги порушували міжнародне законодавство та зобов'язання, а також створювали ризик неможливості для України залучати та зберігати кваліфікованих міжнародних членів наглядової ради (ОЕСР, 2019_[40]). Пізніше цю вимогу було скасовано для підданих іноземних країн, які виконують обов'язки незалежних директорів.

Повноваження голови докладно викладені в Законі ДП і в Законі АТ, а також у підзаконних актах. Наразі в Україні є дворівневі ради, що слугує для відокремлення ролі голови наглядової ради від ролі Голови правління. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та Постанова КМУ № 142 передбачають, що будь-який член наглядової ради може бути обраний головою в ДП, контрольний пакет акцій якого належить державі, простим голосом більшості, а також може бути переобраний. Однак у різних ДП може існувати різна практика. Наприклад, відповідно до статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» голова наглядової ради має обиратися з числа незалежних членів, а АТ можуть мати додаткові положення, викладені в їхніх статутах.

У широкому розумінні роль голови полягає в проведенні засідань і організації роботи наглядової ради, однак його або її повноваження можуть надалі визначатися статутом та іншими внутрішніми документами. Голова та кожен член ради має один голос, а рішення ухвалюються простою більшістю голосів. У разі рівного розподілу голосів голос голови стає вирішальним у державних унітарних підприємствах (Постанова КМУ № 142), хоча в АТ положення стосовно голосування викладені в статуті. Окрім цього, обов'язки голови в АТ є подібними, хоча інші елементи включають, зокрема відкриття загальних зборів і внесення пропозицій щодо призначення корпоративного секретаря (якого обирає рада) (КМУ, 2017_[161]) (Верховна Рада, 2008_[123]).

Хоча формально голова наглядової ради діє як основний контактний центр між суб'єктом власності та компанією,²⁵² в більш ранніх оглядах ОЕСР відмічалися проблеми, пов'язані з відсутністю регулярного та послідовного діалогу між власником і наглядовою радою.

16.7. Представництво працівників

Г. Представництво працівників у раді є обов'язковим. Для цього слід розробити механізми, які гарантуватимуть ефективне здійснення цього представництва, а також гарантуватимуть розширення навичок членів ради, їхнього інформування та незалежності.

Відповідно до Закону ДП представники органів місцевого самоврядування та профспілок або інших органів, уповноважених трудовими колективами, які підписали колективну угоду від імені трудового колективу, можуть брати участь у засіданні наглядової ради ДП. У АТ вони можуть брати участь у засіданні на запрошення наглядової ради та можуть мати право дорадчого голосу. Обов'язки цих осіб або підготовка, яка необхідна для виконання відповідних обов'язків, однак не визначаються (Верховна Рада, 2008_[123]) (Верховна Рада, 2006_[122]).

16.8. Комітети ради

Н. Ради ДП мають розглядати питання створення спеціалізованих комітетів, які складаються з незалежних і кваліфікованих членів, задля підтримки повного складу ради при виконанні своїх функцій, зокрема по відношенню до

²⁵² Зверніть увагу, що Голови правління часто підписують договори з членами наглядової ради від імені суб'єкта власності.

аудиту, управління ризиками та винагороди. Створення спеціальних комітетів має покращити ефективність засідань ради, але при цьому не має применшувати відповідальність повного складу ради.

Вимоги створення комітетів у наглядових радах визначені Законом АТ (для акціонованих ДП) і Постановою КМУ № 142 (для державних унітарних підприємств). У невеликій кількості ДП, де створені наглядові ради, є комітети з питань аудиту, призначень і винагороди. Головами цих комітетів є незалежні директори. За необхідності рада також може утворювати інші комітети (які, зокрема можуть бути як постійними, так і тимчасовими комітетами). Їхні повноваження мають визначатися на основі положень статуту та застосовних нормативно-правових актів. Загалом комітети повинні мати незалежну більшість та існувати під головуванням незалежного члена наглядової ради. Однак в державних банках застосовуються подальші вимоги. В державних банках наглядові ради також мають створити комітет із управління ризиками,²⁵³ а до складу аудиторського комітету мають входити виключно незалежні члени ради (СМУ, 2017_[161]) (Верховна Рада, 2000_[124]) (Верховна Рада, 2008_[123]).

Окрім цього, варто зазначити, що конкретні вимоги стосовно комітетів надалі викладені в Законі АТ, включно зі створенням комітету з призначень, комітету з винагороди та аудиторського комітету (комітети з призначень і винагороди можуть об'єднуватися).²⁵⁴ Комітет із призначень відповідає за оцінку структури, розміру та складу виконавчого органу, а також участь у прийомі на роботу працівників, розробку планів етики задля уникнення конфліктів інтересів, повідомлення про будь-які порушення та проведення тренінгів. Комітет із винагород розробляє та переглядає політику винагороди, а також подає пропозиції наглядовій раді стосовно винагороди членів виконавчої ради. Інші елементи включають розробку КПЕ і схеми стимулювання для фізичних осіб, які виконують управлінські функції (Верховна Рада, 2008_[123]).

Аудиторський комітет у АТ організує внутрішній аудит, переглядає його ефективність і надає рекомендації щодо призначення та звільнення голів служби внутрішнього аудиту. Комітет також може надавати рекомендації стосовно незалежного аудитора й при цьому здійснювати моніторинг його незалежності та об'єктивності. На відміну від інших комітетів аудиторський комітет повинен мати необмежений доступ до інформації стосовно фінансової діяльності компанії та інформації, що надається незалежному аудиту. Також він звітує про діяльність двічі на рік порівняно з іншими комітетами, які звітують один раз на рік стосовно свого складу, засідань і діяльності. Після погодження наглядової ради інформація має оприлюднюватися впродовж трьох робочих днів. Однак варто зазначити, що хоча ці правила відповідно до Закону АТ застосовуються лише до акціонованих АТ, в ДП інших організаційно-правових форм вимоги можуть відрізнятися (Верховна Рада, 2008_[123]).

²⁵³ Українські банки зобов'язані створити постійні підрозділи з управління ризиками, які відповідають за імплементацію внутрішніх правил і процедур управління ризиками відповідно до стратегій і документів політики з управління ризиками, які визначає наглядова рада банку. Підрозділ із управління ризиками має бути підзвітним наглядовій раді та окремими від підрозділу внутрішнього аудиту. Для управління ризиками банки також, як правило, зобов'язані утворювати постійні комітети, включно з кредитним комітетом, а також комітетом з управління активами та зобов'язаннями в рамках підрозділу (Верховна Рада, 2000_[124]).

²⁵⁴ Вимоги до комітетів ДП викладені в Законі ДП і Постанові КМУ № 142. Однак положення не є настільки конкретними, як положення, викладені в Законі АТ.

На практиці деякі з ключових ДП вживали заходів зі створення комітетів і дотримання вимог застосовних законів. Зокрема, ДП «Укренерго» створило комітети з питань аудиту, призначень і винагороди, а також інвестицій і стратегії, що складаються з принаймні трьох членів, більшість із яких є незалежними членами ради. Головами цих комітетів є незалежні члени ради. Подібним чином ДП «Нафтогаз» створило п'ять комітетів: із аудиту та ризиків, етики та нормативно-правової відповідності, висунення кандидатур і винагороди, стратегії, техніки безпеки, довілля та резервів і при цьому відповідає застосовним вимогам щодо їхнього складу. Однак структура та ефективність комітетів можуть відрізнятися в різних компаніях, залежно від організаційно-правової форми ДП. На їхню роботу також можуть впливати затримки заповнення вакансій у раді. Більш того, створення комітетів і підрозділів із управління ризиками ініційоване лише в малій кількості ДП, хоча функції можуть бути інтегрованими в інших комітетах (наприклад, у аудиторському комітеті) (зверніть увагу, що в цьому відношенні необхідно встановити вимоги).

16.9. Річна оцінка ефективності роботи

І. Ради ДП під наглядом голови мають проводити річну добре структуровану оцінку продуктивності та ефективності роботи.

Відповідно до Закону ДП передбачається, що члени наглядової ради готують річні звіти про свою діяльність, оцінку роботи своїх членів і якості корпоративного управління. Закон АТ докладніше викладає зміст річних звітів членів наглядової ради, які є обов'язковими для публічних АТ і банків, але добровільними для приватних АТ (див. розділ 15). До цього часу оцінка членів наглядової ради проводилася формально. Під час цієї оцінки акціонер на річних загальних зборах акціонерів визнає діяльність наглядової ради та визначає, чи задовільною була продуктивність роботи ради. На практиці деякі ДП (включно з ДП «Укренерго», ДП «Магістральні газопроводи України» та міжнародним аеропортом «Бориспіль») почали випускати так звані звіти наглядової ради при тому, що інші підприємства можуть розкривати інформацію в своїх річних звітах. Загалом більшість наглядових рад в Україні, окрім державних банків, не створили механізми самостійної оцінки ради. Самостійна оцінка в державних банках зосереджується на ефективності ради в цілому, а також її комітетів і кожного члена ради й передбачає використання угод про виконання.²⁵⁵ Більш того, Укресімбанк розробив методологію самостійної оцінки для членів наглядової ради, яка відповідає прийнятій на міжнародному рівні практиці.

Окрім цього, суб'єкти власності почали встановлювати «ключові показники ефективності» (КПЕ) для членів наглядових рад у компаніях, включно з ДП «Укрпошта», ДП «Укргідроенерго», АМПУ, міжнародним аеропортом «Бориспіль», ДП «Укренерго», ДП «Поліграфічний комбінат "Україна"» та ДП «Автомобільні дороги України». Хоча зараз немає конкретної методології визначення КПЕ для наглядових рад, відповідні положення описані в статутах і стратегіях власності (також див. розділ 11 і поле 11.3). Наприклад, відповідно до постанови КМУ, яка затвердила переглянуту політику власності ДП «Нафтогаз», передбачається, що Мінекономіки розробить КПЕ для членів своєї наглядової ради (КМУ, 2020_[215]). Окрім цього, політика власності ДП «Нафтогаз» передбачає, що

²⁵⁵ Методологічні рекомендації сформульовано Національним банком України (НБУ, 2018_[348]).

КПЕ членів ради, як передбачається, встановлюються спільно суб'єктом власності та членами ради. Зараз КПЕ розробляються для членів ради інших перших 15 ДП. Очікується, що доречні документи будуть опубліковані в середині 2021 року.²⁵⁶

У державних банках Міністерство фінансів наразі працює над методологією оцінки задля оцінки продуктивності роботи наглядової ради. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» Міністерство відповідає за щорічну оцінку імплементації стратегії в кожному банку та аналіз досягнення цільових показників. У цьому контексті передбачається, що методологія оцінки буде описувати ефективність наглядових рад при виконанні ними функцій нагляду та імплементації стратегії. Очікується, що Міністерство залучить зовнішнього експерта, який проаналізує колективну діяльність ради, а після оцінки та рішення Міністерства КМУ (як суб'єкт власності) ухвалить рішення стосовно колективної продуктивності роботи ради.

Однак є занепокоєність стосовно встановлення КПЕ для наглядових рад не фінансових ДП через можливе використання таких КПЕ як підстав для неналежного звільнення окремих членів ради, особливо за відсутності чітко сформульованої політики власності, цілей і очікувань власника для окремих ДП. Більш того, незрозуміло, чи будуть КПЕ встановлюватися для рад як колегіального органу або для індивідуальних членів ради. Законопроект про корпоративне управління, який зараз розробляється, передбачає закріпити застосування КПЕ для членів рад. Як передбачається, це буде надалі більше прив'язаним до цілей, встановлених політикою власності та стратегічним планом ДП. Однак до нинішнього моменту робочій групі з оцінки не була надана жодна методологія. Інструменти оцінки ради слід ретельно розглянути, застосовувати до ради, як до колегіального органу, та розробити на основі прийнятої на міжнародному рівні передової практики. Практика, встановлена для державних банків, вбачається досить передовою, оскільки може слугувати корисною моделлю, яку можна відтворювати для інших підприємств у портфелі. Зрештою оцінка ради має ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і будуватися на чітких очікуваннях власника, які повідомляються всій раді. Оцінка не має слугувати засобом неналежного звільнення посадових осіб.

16.10. Внутрішній аудит

ДП мають розробити ефективні процедури внутрішнього аудиту та налаштувати функцію внутрішнього аудиту, моніторинг за якою здійснює безпосередньо рада та яка підпорядковується безпосередньо раді, а також аудиторському комітету або еквівалентному корпоративному органу.

Створення функції внутрішнього аудиту не є обов'язковим в українських ДП відповідно до законодавства, хоча вимоги відрізняються залежно від організаційно-правової форми та типу ДП. Якщо існує наглядова рада, вона може створити відділ внутрішнього аудиту. Якщо наглядової ради немає, жорстких правил щодо функціонування внутрішнього аудиту немає.

²⁵⁶ У Постанові КМУ № 1052 детально описуються вимоги щодо чітких цілей у ДП задля покращення нагляду за наглядовою радою, компанією та виконавчим органом (КМУ, 2016_[140]). Однак наразі обговорюється можливість прийняття окремих показників для індивідуальної оцінки членів ради. Суб'єкти власності вже випустили конкретні завдання колективно для рад таких підприємств, як ДП «Нафтогаз» (КМУ, 2017_[347]).

За наявної структури наглядова рада відповідає за розробку та затвердження процедур проведення внутрішнього аудиту, призначення та звільнення голови відділу внутрішнього аудиту, а також визначення умов і положень трудових договорів працівників служби внутрішнього аудиту, включно з їхньою винагородою. Голова внутрішнього аудиту має підпорядковуватися аудиторському комітету наглядової ради.²⁵⁷ Більш того, відповідно до Закон України «Про управління об'єктами державної власності» суб'єкт власності може проводити позапланові аудити при зміні Голови правління ДП, хоча механізми такого аудиту та залучення наглядової ради до цього процесу докладно не описані.

Однак функції внутрішнього аудиту не впроваджені повною мірою в більшості ДП, а якість аудиту та склад підрозділу можуть бути різними в різних ДП. ДП «Нафтогаз» розробило план внутрішнього аудиту, а також доречні цілі та процедури призначення аудитора. Подібним чином ДП «Укренерго» та міжнародний аеропорт «Бориспіль» запровадили функції внутрішнього аудиту 2019 року. Однак у деяких випадках були значні проміжки часу між створенням аудиторських комітетів і підрозділів і початком їхньої діяльності. На додаток до цього, ДП «Енергоатом» повідомило про створення системи внутрішнього контролю, включно з директором із контролю та аудиторської роботи, який перевіряє фінансову та господарську діяльність компанії. Однак компанія не акціонована й не має наглядової ради, а підрозділ аудиту підпорядкований Голові правління. Оскільки в ДП «Енергоатом» має бути створена наглядова рада, а підприємство, як передбачається, має бути акціонованим, лінії підпорядкування, швидше за все, зміняться.

Більш того, хоча служба внутрішнього аудиту, як правило, підпорядковується наглядовій раді (за наявності), в деяких ДП практика може відрізнитися. Зокрема, 2020 року ДП «Укрпошта» створила департамент внутрішнього аудиту, який звітує перед наглядовою радою з більшості питань. Однак із адміністративних і кадрових питань, які не вимагають рішення наглядової ради, департамент аудиту звітує Голові правління. Окрім цього, із урахуванням того, що ДП «Оператор ГТС України» наразі не має наглядової ради, підрозділ внутрішнього аудиту в цьому підприємстві підпорядкований наглядовій раді ДП «Магістральні газопроводи України», яке є його суб'єктом власності. Більш того, ДП «Укроборонпром» наразі не має функції аудиту (КМУ, 2020).

У деяких ДП (див. поле 16.3), незважаючи на створення функцій внутрішнього аудиту, все ще існують ревізійні комісії.²⁵⁸ Наприклад, хоча ДП «Укргідроенерго» створило аудиторський комітет у наглядовій раді та систему внутрішнього контролю, в ньому продовжує існувати ревізійна комісія, підпорядкована

²⁵⁷ Варто зазначити, що вимоги щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту є чіткішими та більш конкретними в Законі АТ, який застосовується до акціонованих ДП, порівняно із Законом ДП.

²⁵⁸ ДП можуть досі мати ревізійні комісії або тимчасові комітети з проведення спеціального аудиту фінансової та господарської діяльності ДП (поле 16.3). Ці комісії можуть створюватися на період до п'яти років, протягом якого вони можуть подавати пропозиції щодо порядку денного загальних зборів і вимагати скликання позачергових зборів, а також мати право дорадчого голосу. Члени комісії також можуть брати участь у засіданнях наглядової ради та виконавчого органу, якщо це передбачено законодавством, статутом або іншими правилами. Може надаватися доступ до інформації (хоча й із визначеними обмеженнями). На основі результатів комісія може підготувати висновок стосовно фінансової та господарської діяльності, відповідні звіти та процедури або повідомити про порушення. Однак ці комісії часто були неефективними та слугували додатковим інструментом втручання.

суб'єкту власності. Інші ДП, що мають ревізійні комісії, включають, зокрема «Державну продовольчо-зернову корпорацію України», Адміністрацію морських портів України, ДП «Укрзалізниця», ДП «Украверорух» і ДП «Автомобільні дороги України», хоча в інших підприємствах із перших 15 і в державних банках вони більше не існують.²⁵⁹ Зараз у парламенті розглядається законопроект № 2493 про скасування ревізійних комісій.

Поле 16.3. Ревізійні комісії в українських ДП

Положення щодо встановлення ревізійних комісій викладені в Законі АТ й Законі ДП, а також у підзаконних актах. Ці комісії відповідають за здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю ДП. Хоча їхні функції протягом років змінювалися, а їхній вплив зменшився, ці комісії все ще можуть мати значний вплив на господарську діяльність ДП.

Ревізійні комісії призначаються акціонером (суб'єктом власності) та підпорядковуються суб'єкту власності. У необов'язковому порядку вони можуть звітувати наглядовій раді щодо результатів планових і позапланових перевірок. Хоча їхній склад визначається статутом, комісія повинна мати мінімум трьох членів, а за деяких обставин – представників ФДМУ, ДАС і Державної податкової адміністрації. Члени наглядової ради або виконавчого органу, корпоративний секретар та інші посадові особи компанії не мають призначатися членами цієї комісії. Термін їхньої посади обмежується п'ятьма роками, хоча їхні повноваження можуть припинятися передчасно за рішенням загальних зборів або згідно з положеннями статуту.

Деякі з ключових функцій ревізійної комісії включають наведені далі.

- Перевірка стану імплементації фінансового плану та господарської діяльності.
- Перевірка дотримання статуту компанії (включно з використанням резервних фондів).
- Перевірка розкладу та повноти розрахунків із бюджетом, виплати дивідендів і погашення кредитів.
- Аналіз фінансового стану компанії та дотримання норм бухгалтерського обліку.
- Подання звітів про результати перевірки загальним зборам і надання рекомендацій за необхідності.
- Надання рекомендацій щодо вибору незалежного аудитора.
- Скликання позачергових загальних зборів у разі загрози інтересам компанії внаслідок виявлення зловживань посадовими особами компанії.

Ревізійна комісія також може запитувати інформацію від компанії, вимагати скликання засідань виконавчого органу та наглядової ради, запитувати пояснення та залучати незалежних спеціалістів за рахунок компанії за необхідності. Члени комісії також можуть вносити пропозиції до порядку денного загальних зборів, а також, окрім складання висновків за результатами перевірок, здійснювати контроль за усуненням порушень.

Комісія може проводити спеціальні перевірки за рішенням акціонера, наглядової ради, виконавчої ради або за власною ініціативою за рахунок ДП. Остаточні результати й висновки підлягають затвердженню загальними зборами. Вони містять відомості про планові та позапланові перевірки, пропозиції щодо усунення порушень, а також повноти фінансової звітності. Результати не підлягають оприлюдненню. Вони підлягають поданню виключно

²⁵⁹ Недавно КМУ призначив ревізійну комісію в ДП «Укрзалізниця», яка складається з представників Державної аудиторської служби (ДАС), Міністерства інфраструктури, Мінекономіки, ФДМУ та Державної податкової служби (інформаційне агентство «Інтерфакс Україна», 2021^[332])

виконавчій і наглядовій радам, а також ФДМУ, суб'єкту власності та органу, який ініціював аудит. Члени комісії можуть також отримувати додаткові стимули за рахунок ДП.

Джерело: (ФДМУ, 2009^[289]) (ФДМУ, 2007^[290]) (Верховна Рада, 2008^[123]) (Верховна Рада, 2006^[122])

Частина III. Висновки та рекомендації

Глава 17. Висновки та рекомендації

За останні шість років Україна зробила кілька кроків до реформування корпоративного управління у найбільших ДП/ДП та узгодження своєї практики з Керівними принципами ОЕСР/ОЕСД щодо корпоративного управління 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 управління у перших 15 ДП та проголосила мету приведення практики у відповідність із Керівними принципами корпоративного управління ДП. Також були зроблені значні кроки для вдосконалення корпоративного управління в державних банках.

У той самий час реформа корпоративного управління 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 документів політики не виконуються або порушуються. Вісімдесят шість відсотків із 3300 ДП, що перебувають у державній власності, досі існують як державні унітарні підприємства. Відсутність всебічної 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.

Більш 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 управління ДП. До цього додається відсутність прозорості та консультацій із зацікавленими сторонами щодо ключових державних рішень та політики. 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 управління ДП. Українській владі рекомендується продовжувати співпрацювати з ОЕСР з метою підтримки їх впровадження.

17.1. Короткострокові пріоритети

Усунути невідповідність законодавчої та нормативної бази. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» (далі – «Закон ДП») встановлює загальну структуру корпоративного управління 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 управління ДП, щоб узгодити її з Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного управління 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 управління 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 ефективності» 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 реформу корпоративного управління в перших 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 складалися 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 висування 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 ґендерної різноманітності у наглядових радах та вищому керівництві.

Застосовувати найкращі практики щодо прозорості та розкриття інформації в економічно важливих ДП та вдосконалювати фінансову та не фінансову звітність. Суб'єкт державної власності повинен розробити політику розкриття інформації для ДП, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розкривати, 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, спеціальним 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 має враховуватися ДП для цілей їхнього 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). Більш 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 засіб боротьби з корупцією, уникнення надмірного політичного втручання та зайвого повсякденного втручання в діяльність ДП, з кінцевою метою підвищення ефективності та присутності ДП. Щоб вирішити занепокоєння щодо повсякденного втручання та надмірного політичного впливу, суб'єкти державної власності повинні вжити заходів для професіоналізації практики власності. Сюди входить припинення використання застарілих планових документів (таких як фінансовий план), які можуть бути джерелом неналежної практики. Уряд повинен забезпечити, щоб суб'єкти державної власності встановлювали та контролювали виконання широких повноважень та цілей для ДП, які базуються на чітких фінансових та не фінансових 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 інституційний 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.

17.2. 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

добросовісності 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 управління ДП. У керівних органах ДП повинен бути високий рівень добросовісності, 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. Повне акціонування 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 управління ДП.

Додаток А. Методологічна примітка з аналізу даних

Додаток А.1. Збирання та оцінка даних

При оцінці українського сектору ДП у цьому звіті розглядаються та аналізуються дані з різних джерел. Це включає дані, отримані від державних органів України за допомогою анкети та обміну інформацією, а також із інших державних і не державних джерел статистичної інформації. Відповіді на анкету, надані Секретаріатом КМУ містили агреговані показники для сектору ДП, складені Мінекономіки за 2019 рік. КМУ також надав інформацію з Єдиного реєстру державних підприємств, яким керує ФДМУ та який містить перелік ДП, включно з їхнім розташуванням і суб'єктами власності, а також деякими фінансовими показниками. Подальші агреговані показники сектору ДП також можна знайти на ресурсах Державної служби статистики України (ДССУ). При представленні інформації стосовно секторального розподілу, зайнятості та вартості в цьому звіті використовувалися показники, надані в рамках відповідей на запитання анкети. Однак у звіті також є посилання на інші джерела для порівняння інформації. Зокрема, платформа ProZvit надає квартальні дані щодо ДП, починаючи з 2016 року. Вона містить як агреговані, так і не агреговані дані щодо сектору ДП, включно з міжгалузевими показниками та фінансовими даними. Однак ця база даних перебуває на ранній стадії розвитку, а також ще передбачається додати відомості за 2019 і 2020 роки. Після її започаткування до платформи застосовувалася низка оновлень, що впливало на доступність інформації.

Окрім державних джерел цей звіт також посилався на YouControl – ця платформа використовується для ринкового аналізу та аналізу нормативно-правової відповідності. YouControl збирає інформацію про всіх суб'єктів, включно з ДП і приватними компаніями. Окрім фінансових даних цей ресурс надає інформацію про структуру власності, податкові платежі, судові справи та афілійованих фізичних осіб. Ця база даних використовувалася для перевірки інформації та окреслення розбіжностей, а також для проведення порівняльного аналізу між ДП і приватними компаніями.

Для цілей проведення цього огляду секторальні дані (отримані від українського уряду) щодо ДП у цьому звіті групувалися та були представлені в звіті *«Розмір і розподіл за галузями державних підприємств»* і відповідних публікаціях ОЕСР, які наведено далі.

Категорії ОЕСР	Секторальні групи
Електроенергія та газ	Постачання електроенергії, газу пари та кондиціонування повітря
Фінанси	Фінансова та страхова діяльність
Виробництво	Виробництво Будівництво
Основний сектор	Сільське господарство, лісництво та рибальство Гірничодобувний сектор і розробка корисних копалин відкритим способом
Нерухомість	Операції з нерухомістю
Телекомунікації	Інформатика та телекомунікації
Транспорт	Транспорт, складське зберігання, поштові та кур'єрські послуги
Інші комунальні підприємства	Водопостачання, каналізація, керування відходами
Інші види господарської діяльності	Адміністративні та допоміжні послуги Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок Освіта Охорона здоров'я та соціальна допомога Інше Професійна, наукова та технічна діяльність Державне управління, оборона, обов'язкове соціальне страхування Тимчасове проживання та постачання продуктів Оптова та роздрібна торгівля, ремонт автомобільних транспортних засобів і мотоциклів

Додаток А.2. Розбіжності доступності даних у секторі ДП

Точна кількість ДП в Україні є предметом спорів. У анкеті, наданій державними органами, зазначалося 3293 ДП у 2019 році на основі сукупної звітності Мінекономіки про показники ефективності ДП, при цьому в Єдиному реєстрі, наданому Секретаріатом КМУ містилося 3457 ДП станом на січень 2020 року. Однак інформація, доступна в ProZvit, варіювалася. Зокрема, в 2018 році були наявними 3677 ДП, у 2019 році кількість ДП зменшилася до 3605, а в другому кварталі 2020 року – до 3555 підприємств. Оскільки оновлення ProZvit триває, показники можуть варіюватися, а фінансова та не фінансова інформація для деяких ДП, представлених на цій платформі, може не бути доступною.

Таблиця А.1. Порівняння доступності даних для ДП

	Разом ДП	ДП, які працюють	Не агреговані фінансові дані (2019 р.)	Не агреговані фінансові дані (2018 р.)
Єдиний реєстр ФДМУ	3457 (2020 р.)	Немає даних	Немає даних	Немає даних
ProZvit	3605 (2019 р.)	1848 (2019 р.)	~1100	~1400
YouControl	Немає даних	Немає даних	1 922	1 839
Мінекономіки (анкета)	3293 (2020 р.)	1535 (перший квартал 2020 р.)	Немає даних	Немає даних

Примітка: Доступність інформації стосується даних щодо ДП 2019 року (станом на вересень 2020 року). Оновлення веб-сайту ProZvit триває, й цифри можуть варіюватися. Також варто зазначити, що звіти Мінекономіки щодо показників ДП надаються окремо: <https://bit.ly/35mi3cu>. Більш того, надані Мінекономіки цифри не включають ДП, розташовані на території Автономної Республіки Крим (2020 року із 3293 ДП 168 були розташовані в Криму, а 2019 року з 3363 ДП, внесених до звіту, 173 ДП були розташовані в Криму).

Одна з основних причин розбіжностей і недоступності інформації полягає у відсутності систематичного звітування. Незважаючи на вимоги щодо розкриття інформації (включно з Мінекономіки та КМУ), ДП можуть не завжди вчасно звітувати про свою господарську діяльність (або зовсім не звітувати). Із урахуванням розмірів портфелю ДП і залучення понад 80 суб'єктів власності (як описано нижче) органи центральної влади мають труднощі з моніторингом діяльності окремих суб'єктів.

Окрім цього, майже половина ДП у загальному портфелі не працюють або розташовані на території, що не контролюється урядом, отже, інформація про цих суб'єктів недоступна. Хоча деякі компанії припинили господарську діяльність, фактично вони існують, тому що їм належить нерухомість, а враховуючи складність приватизації їхніх активів, вони залишаються в реєстрах.

Разом із недостатністю ресурсів є різні вимоги щодо звітування та методологічні розбіжності для різних суб'єктів, які збирають інформацію про сектор ДП. Наприклад, ProZvit містить інформацію про ДП, що перебувають у власності центральних органів влади, а також про малу частку комунальних підприємств, при цьому не має інформації щодо більшості 14 000 підприємств, які перебувають у власності на субнаціональному рівні. Однак бази даних на рівні центральних органів влади можуть зовсім не містити інформацію про КП. Окрім цього, хоча ProZvit надає консолідовані показники для ДП «Нафтогаз» і його дочірніх підприємств, ця база даних містить не агреговані цифри для ДП «Укроборонпром» і його афілійованих компаній. Хоча в базі даних представлено консолідовані показники для ДП «Нафтогаз», у ній може бути відсутньою інша інформація про дочірні підприємства (наприклад, показники кількості працівників, які були доступні за липень 2020 року, а пізніше були вилучені).²⁶⁰ Можуть бути додаткові розбіжності щодо галузевої інформації, зокрема стосовно кількості ДП, кількості зайнятих працівників, а також вартості акціонерного капіталу суб'єктів, включених до звітності. Більш того, якщо ДП мають кілька дочірніх підприємств, які виконують різні функції, на галузеві дані можуть впливати консолідована звітність та відсутність інформації про дочірні підприємства. (Наприклад, хоча в анкеті КМУ зазначалося, що материнська компанія ДП «Нафтогаз» займається наданням професійних послуг, її дочірні підприємства займаються різними видами господарської діяльності в секторі вуглеводнів. Це також може впливати на представлення агрегованих галузевих даних, залежно від сектору, щодо якого відображаються в звітності фінансові показники ДП «Нафтогаз»).

²⁶⁰ Наприклад, у попередній версії ProZvit (у липні 2020 року) відображалися показники кількості працівників у різних ДП. Хоча в базі даних відображалася, що в Групі «Нафтогаз» (материнській компанії) працює приблизно 800 осіб, інформації про дочірні підприємства не було (як у агрегованій, так і в не агрегованій формі). Загальна цифра працівників «Нафтогаз» могла складати приблизно 68 000 осіб. Після оновлення від вересня 2020 року інформація про працівників більше не була доступною.

Рис. А.1. Розміри та розподіл портфельів ДП за суб'єктами власності



Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Єдиному державному реєстрі, наданому Секретаріатом КМУ, включено 3457 ДП. Показники відображають кількість ДП у віданні кожного суб'єкта власності. Точні цифри можуть відрізнятися залежно від установи, яка склала звіт. Окрім профільних міністерств ДП перебувають у власності Фонду державного майна й установ, підпорядкованих профільним міністерствам. Наприклад, Державне агентство з лісових ресурсів підпорядковане Міністерству охорони навколишнього середовища і природних ресурсів. Більш того, відомості про дочірні підприємства ДП «Укроборонпром» відображаються в окремих звітах, а інші ДП представляють консолідовані показники.

Подальші розбіжності можуть виникати через приватизацію та реструктуризацію, внаслідок яких ДП можуть передаватися від одного суб'єкта власності до іншого. Наприклад, Міністерство енергетики двічі протягом одного року піддавалося реорганізації, що могло вплинути на розміри його портфелю ДП. Раніше воно було створене як Міністерство енергетики та вугільної промисловості, але 2019 року об'єдналося з іншим міністерством і стало Міністерством енергетики та захисту довкілля. У 2020 році його було розділено на Міністерство енергетики та Міністерство охорони навколишнього середовища і природних ресурсів України, що забезпечило розподіл ДП у сфері управління кожного суб'єкта. Іншими прикладами можуть бути Мінекономіки (створене після об'єднання Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Міністерства сільського господарства), а також новостворені міністерства (наприклад, Міністерство цифрової трансформації та Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості), які можуть розвивати власні портфелі ДП. Більш того, оскільки уряд шукає можливості зменшення сектору ДП способом приватизації, він продовжує передавати ДП, які перебувають у сфері управління ФДМУ й портфель яких значно виріс за останні роки.

Додаток А.3. Розбіжності показників операційної діяльності ДП

На додаток до розбіжностей даних варто зазначити, що розрахунок показників операційної діяльності ДП є різним за оцінкою ОЕСР і відповідно до цифр, наданих урядом України. Показники ОЕСР ґрунтуються на аналізі бази даних YouControl, у якій були доступними повні набори даних. Цифри, надані урядом

України (із розбіжностями, виділеними червоним кольором), ґрунтуються на єдиному моніторингу ефективності управління державним майном. Однак доступ до цієї бази даних не було надано робочій групі з оцінки, й цифри перевірити неможливо. Більш того, хоча фінансові показники та дані стосовно ДП доступні в ProZvit, станом на час написання цього огляду ще тривало оновлення цього веб-сайту.

Таблиця А.2. Порівняння даних щодо фінансових показників ДП

ОЕСР здійснила розрахунок фінансових показників ДП на основі бази даних YouControl. Органами влади України також надано фінансові показники на основі єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності (внутрішня база даних). Однак Секретаріату ОЕСР не було надано доступ до внутрішньої бази даних, при цьому розбіжності викладено далі.

Розрахунки ОЕСР (за 2019 фінансовий рік)	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
Державні підприємства	2%	0%	1%	1,05	0,51	0,40	0,97
Комунальні підприємства	0%	0%	0%	1,81	1,02	0,05	0,93
Приватні компанії	8%	1%	2%	1,28	0,83	0,18	1,10

Розрахунки уряду України (за 2019 фінансовий рік)	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
Державні підприємства	5,8%	3,4%	7,3%	1,5	немає даних	0,52	1,6
Комунальні підприємства	0%	0%	0%	1,81	1,02	0,05	0,93
Приватні компанії	8%	1%	2%	1,28	0,83	0,18	1,10

Розрахунки ОЕСР	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
2017	3%	1%	1%	1,10	0,58	0,34	0,95
2018	3%	1%	1%	1,07	0,56	0,38	1,01
2019	2%	0%	1%	1,05	0,51	0,40	0,97

Розрахунки уряду України	Рентабельність капіталу	Рентабельність активів	Норма прибутку	Коефіцієнт поточної ліквідності	Коефіцієнт строкової ліквідності	Відношення розміру заборгованості до власного капіталу	Оборот капіталу
2017	4,9%	2,9%	7,1%	1,3	немає даних	0,6	1,4
2018	3,5%	2%	4,2%	1,3	немає даних	0,5	1,6
2019	5,8%	3,4%	7,3%	1,5	немає даних	0,52	1,6

Додаток А.4. Розбіжності серед перших 15 ДП

На додаток до даних у секторі ДП можуть бути розбіжності в звітах окремих ДП. Фінансова інформація щодо перших 15 ДП була отримана в рамках проекту зі збирання даних у анкеті, наданій урядом України. У цій анкеті запитувалася інформація про перші 10 ДП згідно з наведеним далі визначенням.

- Перші 10 за вартістю акціонерного капіталу (+ найбільші 5 за кількістю працівників, якщо вони відрізняються від перших 10).
- Переважно комерційні ДП, що працюють на ринку.
- Окремі компанії, а не корпоративні групи (у разі холдингів, наприклад, надавалися окремі дані).

Інформація запитувалася для кожного ДП за звітні роки з 2014 до 2019 (або остання доступна інформація).

Уряд України надав інформацію про перші 15 ДП, визначені протокольними рішеннями КМУ № 26 і 62, при цьому уряд намагався запровадити стандарти корпоративного управління ОЕСР. Однак фінансова інформація була надана для 14 компаній, оскільки ДП «Оператор ГТС України» було створено 2019 року (й передано ДП «Магістральні газопроводи України» (МГУ)), й на момент надання анкети доступних даних не було. Більш того, не було надано інформацію про окремі дочірні компанії.

При аналізі продуктивності роботи в цьому звіті використовувалися дані, надані Секретаріатом КМУ. Однак ця інформація порівнювалася з іншими джерелами, зокрема YouControl, ProZvit і фінансовою звітністю компаній. Хоча було виявлено деякі розбіжності даних різних агентств, що складали звіти стосовно цих ДП, слід звернути увагу на наведене далі.

- ДП «Укроборонпром» YouControl відобразила в звіті 225 працівників, КМУ відобразив 67 780 працівників, а дохід, відображений в звіті першого із цих двох джерел, був значно меншим. Одним із пояснень цього є те, що КМУ надав агреговані показники, а YouControl, надав дані лише для материнської компанії. Більш того, агреговані цифри, швидше за все, є сумою, а не консолідацією й, отже, не містять інформацію про проміжні результати. Інших доступних джерел для перевірки інформації не було (включно з онлайнною фінансовою звітністю).
- Стосовно ДП «Автомобільні дороги України» YouControl відображає 61 працівника й дохід у розмірі 1 272 504 грн., а КМУ повідомляє про 16 444 працівників і розмір доходу 5 582 048 грн. Варто зазначити, що цифри КМУ відповідають звіту на платформі ProZorro. Останній фінансовий звіт

компаній був доступним за 2018 рік. У ньому було відображено консолідований дохід 6 569 912 грн.

Також можуть бути розбіжності між показниками, отриманими в результаті відповідей на запитання анкети та на основі фінансової звітності, випущеної ДП.

Додаток В. Опис українських ДП (продовження)

Доповнення В.1. ТОВ «Оператор ГТС України»

Огляд

Оператор ГТС України є українською монополією, яка постачає природний газ регіональним розподільним мережам для оптових операторів, а також транспортує його до Європи (Оператор ГТС України, n.d.^[291]). Його було створено в рамках плану відокремлення газотранспортних активів від ДП «Нафтогаз» у формі нової юридичної особи.

Перед ДП «Оператор ГТС України» стоїть низка бізнес-проблем. По-перше, перед компанією постає ризик невизначеності та менших обсягів транспортування газу після можливого завершення будівництва магістрального газопроводу «Північний потік-2». По-друге, Оператор ГТС України продовжує зазнавати випадки несанкціонованого відбору газу. Зокрема, оператори газорозподільних мереж (відомі як «облгази») та районні компанії з тепlopостачання (відомі як «теплокомуненерго») щороку безкоштовно використовують приблизно 1,5-1,6 мільярди кубічних метрів газу, який належить ДП «Оператор ГТС України», що спричиняє річні збитки в розмірі приблизно 10-12 мільярдів грн. Ці витрати не закладено до тарифу компанії. Одним із рекомендованих механізмів вирішення цієї ситуації є запровадження спеціальних обов'язків із механізмом відшкодування витрат для компанії, хоча до цього дня такі механізми створені не були.

Фінансові показники

Хоча компанія й досі перебуває на ранніх стадіях розвитку, виходячи з її фінансових показників 2020 року (Таблиця С.1.), за вартістю активів і доходами, а також кількістю працівників (вона вже є одним із найбільших ДП (приблизно 11 000)). Вона має високі коефіцієнти прибутковості та норму прибутку, що переважно є результатом п'ятирічного договору про транзит газу між ДП «Нафтогаз» і «Газпромом». Однак довгострокове використання потужностей української газотранспортної системи не невизначеним і великою мірою залежатиме від відкриття трубопроводу газопроводу «Північний потік-2» Газпромом.

Таблиця В.1. Фінансові показники ДП «Оператор ГТС України»

ДП «Оператор ГТС України» (у тис. грн.)	2019	2020
Чистий дохід	1 654 112	57 574 713
Чистий фінансовий результат	-2 490	20 353 550
Разом активи	4 520 690	149 029 354
Акціонерний капітал	3 738 002	116 626 204

ДП «Оператор ГТС України» (у тис. грн.)	2019	2020
Довгострокові зобов'язання	78 800	10 521 875
Рентабельність активів, %	0,0	13,7
Рентабельність капіталу, %	0,0	17,5
Норма прибутку, %	-0,2	35,4

Джерело: (Оператор ГТС України, 2021^[292]).

Корпоративне управління

Початково ДП «Оператор ГТС України» було створене як товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ) у межах ДП «Укртрансгаз» – дочірнього підприємства ДП «Нафтогаз», яке перебуває в повній власності та відповідає за транспортування газу. Це дочірнє підприємство було відокремлене та продане ДП «Магістральні газопроводи України» (МГУ) за угодою про купівлю акцій із 15-річним планом оплати на основі формули виплат за результатами (Оператор ГТС України, n.d.^[293]).²⁶¹ Український національний регулятор енергетики, НКРЕКП, виконав сертифікацію ДП «Оператор ГТС України» за моделлю незалежного оператора системи (НОС) й видав ліцензію на здійснення діяльності з передавання природного газу в грудні 2019 року.²⁶² Відповідно до цієї моделі ДП «Оператор ГТС України» не має права власності на газотранспортні активи, але має право господарського відання ними.

Основною причиною відокремлення структури власності була необхідність виконання вимог Закону України «Про ринок природного газу» 2015 року. Цей Закон мав на меті дотримання зобов'язань України згідно з Договором про заснування Енергетичного співтовариства. Відокремлення також передбачалося здійснити за результатами справи в Стокгольмському арбітражному суді за участю ДП «Нафтогаз» і Газпрому. Тим часом було створене ДП «Магістральні газопроводи України» як майбутній оператор ГТС України, який перебував у власності Міністерства фінансів (хоча 2021 року було оголошено про передавання ДП «Магістральні газопроводи України до Міністерства енергетики). ДП «Магістральні газопроводи України» є корпоративним суб'єктом, який створив наглядову раду з незалежною більшістю.²⁶³

Однак ця структура власності викликала низку проблем, коли було створено дві компанії (ДП «Оператор ГТС України» і ДП «Магістральні газопроводи України») замість однієї. ДП «Оператор ГТС України» є фактичним оператором газотранспортної системи під регулюванням НКРЕКП, а ДП «Магістральні газопроводи України» в кінцевому рахунку стало виконувати функції, обґрунтування яких є незрозумілим. Органи управління ДП «Оператор ГТС України» включають загальні збори та Генерального директора (Голову правління). Спочатку передбачалося, що функції загальних зборів ДП «Оператор ГТС України» виконуватиме правління ДП «Магістральні газопроводи України» (МГУ). Однак із

²⁶¹ Українське найменування підприємства – *Магістральні газопроводи України*.

²⁶² Модель незалежного оператора системи (НОС) є одним із трьох варіантів відокремлення, передбачених Третім енергетичним пакетом ЄС. Цей варіант також відображений у Законі України «Про ринок природного газу» разом із варіантом відокремлення власності (РВ).

²⁶³ ДП «Магістральні газопроводи України» створено в Україні 2016 року в рамках виконання вимог за міжнародними угодами та відповідно до змін до законодавчої бази. У рамках підготовки до відокремлення було створено ДП «Оператор ГТС України». Однак передача ДП «Магістральні газопроводи України» затрималася через арбітражну справу ДП «Нафтогаз» в Стокгольмському арбітражному суді проти «Газпрому». Якщо компанію було б передано раніше, це поставило б під загрозу позицію ДП «Нафтогаз» у Стокгольмському арбітражному суді, оскільки компанію могли обвинуватити у виведенні активів.

того часу роль правління ДП «Магістральні газопроводи України» фактично виконувала одна особа – виконуючий обов'язки Голови правління. У результаті були розірвані лінії підпорядкування та підзвітності між наглядовою радою ДП «Магістральні газопроводи України» та керівництвом ДП «Оператор ГТС України», при цьому рада ДП «Магістральні газопроводи України» була неспроможною забезпечити нагляд та функціонування системи внутрішнього контролю ДП «Оператор ГТС України». У рамках цього рішення до статуту ДП «Магістральні газопроводи України» в жовтні 2020 року було змінено. Ці зміни передбачали передавання повноважень загальних зборів ДП «Оператор ГТС України» від Голови правління ДП «Магістральні газопроводи України» наглядовій раді ДП «Магістральні газопроводи України».

Окрім цього, в грудні 2020 року було прийнято політику власності ДП «Оператор ГТС України», що передбачає створення наглядової ради. Однак зі урахуванням організаційно-правової форми є маловірогідним, що члени ради матимуть адекватні виключні повноваження (які є основним компонентом незалежності оператора газотранспортної системи та сертифікаційних вимог Енергетичного співтовариства). Більш того, за поточної форми не можна встановити інші корпоративні функції, в тому числі функцію внутрішнього аудиту, управління нормативно-правовою відповідністю та ризиками. Також ці функції не можуть підпорядковуватися безпосередньо наглядовій раді ДП «Магістральні газопроводи України» або її комітетам.

Як передбачено статутом ДП «Оператор ГТС України», виконавчий орган підприємства складається з однієї особи, Генерального директора (Голови правління), який має відповідний трудовий договір. Вище керівництво ДП «Оператор ГТС України» також включає заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

Додаток В.2. Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух)

Огляд

Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух) є базою Національної системи повітряної навігації та Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України. Підприємство має дозвіл Державної авіаційної служби України на надання послуг із повітряної навігації в українському повітряному просторі, а також у зоні над відкритим морем, де обслуговування повітряного руху делеговане Україні за міжнародними угодами (ДП «Украерорух», 2020^[294]).

Украерорух є природною монополією та є відокремленим від органу регулювання цивільною авіацією – Державної авіаційної служби України.²⁶⁴ Украерорух складається з Центру планування використання повітряного простору України (Украероцентр), Служби аеронавігаційної інформації, Авіакомпанії «Украерорух», Навчально-сертифікаційного центру Украероруху, а також шести регіональних

²⁶⁴ Діяльність Адміністрації перебуває під керівництвом КМУ, яке здійснюється через Міністерство інфраструктури України. Адміністрація забезпечує імплементацію державної політики в сфері цивільної авіації та управління повітряним простором України (компетентний орган цивільної авіації).

філій, розташованих у Києві, Дніпрі, Сімферополі, Львові, Одесі та Харкові (ДП «Украерорух», п.д.^[295]).

Фінансові показники

У 2019 році компанія «Украерорух» була одинадцятим великим ДП за вартістю активів і тринадцятим за доходами. Компанія «Украерорух» має приблизно 4300 працівників. Як показано в Таблиці С.2, підприємство було рентабельним до 2017 року, але після цього дедалі більше збитковим, особливо 2019 року, коли загальний розмір збитків перевищив 1 мільярд грн. Одне з можливих пояснень полягає в тому, що це є результатом заходів впливових політичних кіл, тому що авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України» мала заборгованість перед компанією «Украерорух» на суму 1,3 мільярди грн. (ДП «Украерорух», 2020^[296]). Підприємство також демонструвало різке зниження коефіцієнтів ліквідності (коефіцієнт поточної ліквідності знизився з 11,4 до 3,7, коефіцієнт строкової ліквідності знизився з 10,8 до 3,6).²⁶⁵ У 2020 році компанія відобразила в звітності чистий збиток на суму приблизно 1,5 мільярди грн. із урахуванням наслідків пандемії Covid-19, а також проблем, пов'язаних із наявними боргами.

У 2020 році компанія залучила кредит ЄБРР у розмірі 25 мільйонів євро, при цьому попередніми роками вона також залучала фінансування ЄБРР і МІБ. Компанія також отримала допомогу в розмірі 200 мільйонів грн. від Адміністрації морських портів України. Хоча обґрунтування є незрозумілим, варто зазначити, що обидві компанії перебувають у власності Міністерства інфраструктури (Бойцун та інші, 2021^[77]).

Таблиця В.2. Фінансові показники ДП «Украерорух»

Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	2 385 365	2 045 867	2 181 276	2 897 960	3 664 988	3 526 047
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	365 485	414 736	547 740	776 341	529 274	(791 169)
Чистий фінансовий результат	303 027	341 867	355 608	615 573	(164 451)	(1 122 989)
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	0	0	0	0
Разом активи	4 628 590	4 930 172	5 336 330	6 112 754	7 291 374	5 812 544
Акціонерний капітал	4 460 139	4 797 518	5 148 549	5 759 831	6 852 871	5 348 166
Разом кредиторська заборгованість	168 451	74 323	134 832	284 425	343 630	338 987
Довгострокові зобов'язання	28 680	2 163	23 327	107 727	176 932	137 030
Рентабельність активів, %	6,8	7,2	6,9	10,8	-2,5	-17,7
Рентабельність капіталу, %	7,2	7,4	7,2	11,3	-2,6	-19,1

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

²⁶⁵ Розрахунки автора ґрунтуються на даних YouControl.

Корпоративне управління

ДП «Украерорух» є державним унітарним підприємством, яке перебуває у власності Міністерства інфраструктури України. Відповідно до законодавства компанії ще належить створити наглядову раду з незалежною більшістю. Однак її статутом наразі не передбачається створення такої ради.²⁶⁶ Виконавчий орган компанії складається з однієї особи, директора (Голови правління), якого було призначено в жовтні 2019 року та який наразі діє як виконуючий обов'язки голови (тимчасово). Вище керівництво ДП «Украерорух» також включає трьох заступників Голови правління, які не входять до складу виконавчого органу.

Додаток В.3. Автомобільні дороги України

Огляд

ДП «Автомобільні дороги України» створене 2002 року в рамках заходів із поліпшення ефективності дорожнього управління. Основним завданням компанії є будівництво, ремонт і технічне обслуговування доріг, мостів та іншої дорожньої інфраструктури. Будівельні роботи компанії на державних дорогах простягаються на 170 000 км. ДП «Автомобільні дороги України» має 33 дочірніх підприємства, які здійснюють господарську діяльність в усіх регіонах України та разом мають понад 350 філій. Основним завданням цих філій є безпечний і безперервний дорожній рух дорогами України. Щороку вони будують і ремонтують 3000 км доріг вартістю приблизно 4 мільярди грн. (ДП «Автомобільні дороги України», n.d.^[297]).

Фінансові показники

ДП «Автомобільні дороги України» було дванадцятим великим українським ДП за вартістю активів і одинадцятим – за розміром доходів у 2019 році. Протягом останніх шести років підприємство було збитковим, при цьому розміри збитків перевищували 1 мільярд грн. (Таблиця С.3).

Таблиця В.3. Фінансові показники ДП «Автомобільні дороги України»²⁶⁷

Автомобільні дороги України (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	2 178 973	2 807 908	4 277 032	5 328 732	6 569 912	5 827 077
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	немає даних	немає даних	немає даних	86 114	(204 199)	(313 301)
Чистий фінансовий результат	(98 080)	(143 912)	(38 025)	(82 030)	(314 699)	(1 165 491)
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	0	0	0	0	0	0
Разом активи	3 079 221	4 076 408	3 911 530	5 583 320	7 687 155	5 582 048
Акціонерний капітал	2 661 331	2 338 467	2 231 967	3 601 588	3 318 137	2 359 248
Разом кредиторська заборгованість	1 603 302	1 602 484	1 567 619	1 817 171	2 207 752	2 336 108

²⁶⁶ Статут підприємства є загальнодоступним, хоча й не на веб-сайті ДП. (ДП «Украерорух», 2016^[319])

²⁶⁷ Дані КМУ та YouControl суттєво розходяться. Наприклад, за даними КМУ загальні активи підприємства становлять 5,6 мільярди грн., а за даними YouControl – 1,3 мільярди грн. Потенційна причина розходжень полягає в тому, що дані КМУ – це консолідовані дані, включно з дочірніми підприємствами.

Автомобільні дороги України (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Довгострокові зобов'язання	20 354	20 912	19 247	71 309	48 953	34 802
Рентабельність активів, %	-3,0	-3,4	-1,0	-1,6	-4,3	-19,5
Рентабельність капіталу, %	-3,5	-5,9	-1,7	-2,8	-9,3	-41,6

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (КМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ДП «Автомобільні дороги України» є акціонерним товариством. Його суб'єктом власності є Державна служба автомобільних доріг України (Укравтодор) – державна установа, яка перебуває у віданні Міністерства інфраструктури. Обґрунтування існування Укравтодору є неясним. Окрім функції власника він також виконує функції розробки політики, які, як правило, підлягають передаванню міністерству (Міністерству інфраструктури).²⁶⁸

У статуті компанії передбачено, що в підприємстві має бути незалежна наглядова рада. Однак також статут передбачає, що за відсутності такої ради відповідні функції виконують загальні збори акціонерів (Automobile Roads of Ukraine, 2019^[298]). Конкурсний відбір на посаду незалежного члена наглядової ради ДП «Автомобільні дороги України» був оголошений у червні 2020 року, а нову раду було створено в листопаді 2020 року (Мінекономіки, 2020^[299]). Наглядова рада ДП «Автомобільні дороги України» складається з п'яти членів, три з яких є незалежними членами.

Згідно зі статутом ДП «Автомобільні дороги України» правління компанії (колегіальний виконавчий орган) має складатися мінімум із трьох членів. Нинішнє правління складається з трьох членів, включно з виконуючим обов'язки (тимчасовим) Головою правління, призначеним у вересні 2020 року.

Додаток В.4. Аграрний фонд

Огляд

Аграрний фонд створено Кабінетом Міністрів України 2013 року. Його місія полягає в створенні сприятливих умов для розвитку сільського господарства та функціонування ринку сільськогосподарської продукції. Фонд також підтримує вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та прагне отримувати прибуток від господарської діяльності (Аграрний фонд, n.d.^[300]). Аграрний фонд є ключовим учасником українського зернового ринку, його частка вітчизняного харчового зерна становить 20%, при цьому частка в обсязі торгових операцій із борошном становить 13%.

Фінансові показники

У 2019 році Аграрний фонд був тринадцятим великим ДП за вартістю активів і десятим за доходами. Аграрний фонд має приблизно 250 працівників. Як показано в Таблиці С.4, компанія відобразила в звітності за 2019 рік збитки на суму 3,3

²⁶⁸ https://ukravtodor.gov.ua/ukravtodor/pro_nas.html

мільярди грн., хоча протягом попередніх п'яти років вона досягала мінімальної прибутковості. Її рентабельність активів і рентабельність капіталу протягом періоду 2014-2018 рр. була незначною, хоча 2019 року показники різко впали. За результатами внутрішнього аудиту збитки були минулими роками, а через шахрайські дії реальні фінансові показники компанії приховувалися (Аграрний фонд, 2020^[301]). НАБУ також підозрювала керівництво Аграрного фонду в змові з впливовими політичними колами, які мають особливі права та інтереси, при купівлі та зберіганні мінеральних добрив 2017 року, що завдало збитків компанії на суму 243,41 мільйони грн.²⁶⁹

Таблиця В.4. Фінансові показники Аграрного фонду

Аграрний фонд (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	2 772 091	2 874 551	2 109 009	4 372 247	6 859 979	6 140 593
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	немає даних	380 880	3 755	188 685	267 796	(2 956 223)
Чистий фінансовий результат	666 423	329 900	48 711	94 796	147 043	(3 269 084)
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	42 163	333 212	115 977	24 356	71 097	132 339
Разом активи	6 096 673	6 115 502	5 951 639	6 999 158	8 764 997	3 544 534
Акціонерний капітал	5 708 586	5 530 011	5 462 745	5 533 185	5 609 131	2 030 219
Разом кредиторська заборгованість	388 087	585 491	488 894	1 465 973	3 155 866	1 501 223
Довгострокові зобов'язання	0	0	2 128	2 123	15 071	21 385
Рентабельність активів, %	11,6	5,4	0,8	1,5	1,9	-53,1
Рентабельність капіталу, %	12,3	5,9	0,9	1,7	2,6	-85,6

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (СМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

Аграрний фонд є акціонерним товариством, його суб'єктом власності є Мінекономіки. Статут компанії, прийнятий 2020 року, передбачає створення незалежної наглядової ради, що також є вимогою законодавства. Однак при не створеній наглядовій раді статут надає відповідні функції загальним зборам акціонерів. До сьогоднішнього дня незалежної наглядової ради в Аграрному фонді не створено, й плани щодо початку висунення кандидатів є невизначеними. Правління (колегіальний виконавчий орган) Аграрного фонду складається з чотирьох членів, включно з виконуючим обов'язки (тимчасовим) Головою правління, призначеним у травні 2020 року.

²⁶⁹ <http://nashigroshi.org/2019/10/17/nabu-rozsliduiie-skhemu-ahrofondu-z-azotamy-firtasha-pid-chas-shtuchnoho-defitsytu/>

Додаток В.5. Поліграфкомбінат «Україна» (ПК «Україна»)

Огляд

Державне підприємство «Поліграфкомбінат «Україна»» (ПК «Україна») друкує сертифікати цінних паперів, бланки офіційних документів та документи й картки посвідчень особи для громадян України. Підприємство, зокрема виробляє паспорти, банківські карти, марки (включно з акцизними та поштовими марками), дипломи, сертифікати та захищені від підробки документи (ПК «Україна», n.d.^[302]).

Основними клієнтами ПК «Україна» є міністерства, державні установи та ДП. Вони включають Державну фіскальну службу, Міністерство внутрішніх справ і Державну міграційну службу. Компанія також друкує бюлетені для голосування на президентських і парламентських виборах для Центральної виборчої комісії (ПК «Україна», n.d.^[303]). За даними, отриманими на веб-сайті ПК «Україна», компанія також проводить контроль якості та сертифікацію. Зокрема, вона співпрацює з компанією MasterCard задля забезпечення відповідності платіжним системам і відповідним стандартам останньої. (ПК «Україна», n.d.^[304]).

Фінансові показники

У 2019 році ПК «Україна» був чотирнадцятим великим ДП за вартістю активів і доходом. Комбінат має понад 960 працівників. Протягом останніх п'яти років компанія демонструє високу прибутковість, яка дещо знизилася 2019 року (див. Таблицю С.5). Оскільки його основними клієнтами є державні органи та установи, доходи ПК «Україна» сильно залежать від потреб держави.

Таблиця В.5. Фінансові показники ДП «Поліграфкомбінат «Україна»»

Поліграфкомбінат «Україна» (у тис. грн.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чистий дохід	1 068 883	1 150 275	1 476 539	1 737 811	2 477 797	2 437 243
Прибуток до вирахування витрат за відсотками, сплати податків та амортизаційних відрахувань	107 605	317 640	488 947	506 260	701 285	541 892
Чистий фінансовий результат	43 416	143 551	323 843	340 901	512 897	315 329
Дивіденди ДП/частка прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету	13 025	39 860	205 436	174 225	209 620	351 242
Разом активи	909 860	952 422	1 326 366	1 511 266	1 808 144	1 905 133
Акціонерний капітал	577 610	650 538	1 065 200	1 216 962	1 508 038	1 604 299
Разом кредиторська заборгованість	248 806	282 969	156 093	214 100	182 028	175 445
Довгострокові зобов'язання	0	0	0	0	3 616	7 057
Рентабельність активів, %	5,4	15,4	24,0	24,0	30,9	17,3
Рентабельність капіталу, %	7,7	23,4	31,1	29,9	37,6	20,7

Примітка: Між цифрами, відображеними в звітності компаніями та органами влади України, можуть бути розбіжності.

Джерело: Відповіді органів влади України на запитання анкети (СМУ, 2020^[42])

Корпоративне управління

ПК «Україна» є державним унітарним підприємством, його суб'єктом власності є Мінекономіки. Компанія має наглядову раду, створену в лютому 2018 року,

відповідно до змін у системі корпоративного управління згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» 2016 року Рада складається з п'яти незалежних членів. Виконавчий орган ПК «Україна» складається з однієї особи, директора (Голови правління), призначеного 2017 року.

Додаток С. Повний список організаційно-правових форм і типів ДП

Організаційно-правова форма або тип ДП	Загальний огляд
Комерційний суб'єкт, який провадить діяльність у державному секторі економіки	Суб'єкт, який здійснює господарську діяльність виключно на основі державної власності. Суб'єкт, у якому державі належить понад 50% статутного фонду, або Суб'єкт, у якому вартість частки держави надає їй право справляти вирішальний вплив на його господарську діяльність
Державне підприємство	Підприємство, яке здійснює господарську діяльність на основі державної власності
Комунальне підприємство	Підприємство, яке здійснює господарську діяльність на основі комунальної власності
Державне унітарне підприємство	Комерційне або бюджетне (казенне) підприємство, створене компетентним органом державної влади способом адміністративного наказу на основі відокремленої частини державної власності, яка, як правило, не розділяється на акції, а передається в управління такого підприємства.
Державне комерційне підприємство	Унітарне підприємство, якому призначено майно на правах господарського відання та яке несе матеріальну відповідальність за наслідки діяльності з усім таким майном. Як правило, держава й орган управління державними комерційними підприємствами не несуть відповідальність за зобов'язаннями таких підприємств.
Бюджетне (Казенне) підприємство	Унітарне підприємство, якому призначено майно на правах операційного відання та яке несе матеріальну відповідальність за наслідки діяльності лише з коштами в своєму розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів орган управління від імені держави несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями цього підприємства. Бюджетні підприємства створюються рішенням Кабінету Міністрів України і лише в наведених далі секторах економіки: де законодавство дозволяє здійснювати господарську діяльність лише ДП; держава споживає понад 50% продукції (робіт, послуг) такого підприємства; вільна конкуренція виробників або споживачів товарів є неможливою; понад 50% продукції, як правило, є соціально необхідними продуктами (роботами, послугами), їхнє виробництво не може бути прибутковим; приватизація майнових комплексів державних підприємств заборонена законодавством.
Комунальне унітарне підприємство	Підприємство, створене компетентним місцевим органом місцевого самоврядування способом видання адміністративного наказу на основі відокремленої частини комунального майна, переданого в господарське відання такому підприємству.
Державна (муніципальна) бізнес-асоціація	Асоціація підприємств, утворених державними (комунальними) підприємствами на виконання рішення КМУ, або, у випадках передбачених законодавством, на виконання рішень міністерств (інших органів управління, що створюють асоціації) або рішення компетентного органу місцевого самоврядування.
Державне акціонерне товариство (суб'єкт)	Суб'єкт, створений у результаті перетворення унітарного комерційного підприємства, що перебуває в повній власності держави, на акціонерне товариство в порядку, встановленому КМУ.
Об'єкти державної власності, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави	Підприємства та суб'єкти, які визначені постановою КМУ як стратегічні та які здійснюють господарську діяльність у наведених далі секторах: аерокосмічна, металургійна, транспорт, хімічне виробництво, науга, геологія та вишукування, енергетика, оборона, державний резерв, сільське господарство, телекомунікації тощо.
Підприємства, які мають особливе значення для економіки	Підприємства, вартість активів яких відповідно до останньої фінансової звітності перевищує 2 мільярди грн. або річний чистий прибуток яких перевищує 1,5 мільярди грн.
Акціонерне товариство	Підприємство, статутний капітал якого розділений на певну кількість акцій рівного номіналу, корпоративні права на які засвідчуються акціями. Основна різниця між приватним акціонерним товариством і публічним акціонерним товариством полягає в тому, що останнім зроблена публічна пропозиція акцій і/або його акції допущені до торгівлі на фондовій біржі способом включення до реєстру фондової біржі. Акціонери несуть відповідальність за зобов'язаннями АТ виключно в межах своїх акцій за деякими винятками. Акції вважаються типом цінного паперу й підлягають реєстрації в НКЦПФР.
Товариство з обмеженою відповідальністю	Суб'єкт, акціонерний капітал якого розділено на частки участі вартістю, що визначається статутом компанії. Учасники ТОВ несуть відповідальність за зобов'язаннями ТОВ виключно в межах суми своєї частки участі. Частка участі не вважається цінним папером і не підлягає реєстрації в НКЦПФР.
Товариство з додатковою відповідальністю	Суб'єкт, акціонерний капітал якого розділено на частки участі вартістю, що визначається статутом компанії. Якщо ТДВ не має достатніх коштів для виконання своїх зобов'язань, його учасники несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями ТДВ своїм особистим майном у межах суми, яка визначається статутом ТДВ, пропорційно до розміру своїх часток.

Організаційно-правова форма або тип ДП	Загальний огляд
Консорціум	Тимчасовий статутний союз підприємств задля досягнення учасниками спільної економічної цілі (імплементация цільових програм, наукові, технічні, будівельні проекти тощо). Консорціум використовує кошти, виділені його учасниками, централізовані ресурси, асигновані для фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять із інших джерел, у спосіб, визначений статутом. Після досягнення цілі, задля якої засновано консорціум, діяльність консорціуму припиняється.
Концерн	Статутний союз підприємств та інших організацій відповідно до законодавства, який ґрунтується на фінансовій залежності від одного члена чи групи членів союзу, при цьому реалізовано централізацію функцій наукової, технічної та промислової розробки, інвестиційної, фінансової, зовнішньо-економічної діяльності, а також інших видів діяльності. Члени концерну передають свої повноваження, в тому числі право представляти свої інтереси у відносинах із органами влади, іншим підприємствам і організаціям. Члени концерну не можуть у один і той самий час бути членами іншого концерну.
Корпорація	Договірний союз, створений на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів об'єднаних підприємств, при цьому деякі повноваження делегуються органам управління корпорації.
Холдингова компанія	Акціонерне товариство, яке є власником, використовує та розпоряджається пакетами акцій (акціями, пакетами), що перебувають у її володінні, двох корпоративних підприємств або більше.
Державна холдингова компанія	Холдингова компанія, створена в формі державного акціонерного товариства, яке перебуває в 100% державній власності
Державна керуюча холдингова компанія	Холдингова компанія, корпоративним підприємством якої може бути інша державна холдингова компанія або господарське товариство, що володіє пакетом акцій (акціями, пакетами), які належать державі.
Дочірнє підприємство	Підприємством, одноособовим засновником якого є інше підприємство (одне підприємство залежить від іншого).
Державна організація (установа, заклад)	Установа, створена однією особою або більше (засновниками), які не беруть участь в управлінні нею, способом поєднання (виділення) свого майна для досягнення цілі, встановленої засновниками, за рахунок цього майна.

Додаток D. Порядок призначення наглядової ради та голови правління

Додаток D.1. Процедура конкурсного відбору незалежних членів ради

Для початку процесу конкурсного відбору незалежних членів ради суб'єкт власності оголошує вакансію (якщо він не зробить цього протягом 30 днів, процес можуть ініціювати КМУ та Мінекономіки) та надає доречну інформацію стосовно фінансового становища компанії. Він також створює комісію з конкурсного відбору, затверджує її структуру, призначає голову та секретаря комісії.²⁷⁰ Для участі в засіданнях комісії можуть запрошуватися представники міжнародних фінансових організацій, фахівці у відповідній галузі та консультанти. Комісія з відбору розробляє та затверджує критерії відбору, розглядає заяви, запитує перевірку благонадійності, складає короткий список кандидатів і визначає переможці конкурсного відбору, виходячи з критеріїв відбору. Рішення ухвалюється на основі голосу більшості членів комісії, присутніх на засіданні, а в разі рівного розподілу голосів, вирішальним є голос голови. Після подання результатів суб'єкту власності та надання повідомлення учасникам конкурсу інформація може оприлюднюватися.

Як зазначалося, ці процедури можуть варіюватися залежно від типу ДП, організаційно-правової форми та сектору, в якому воно провадить господарську діяльність. Зокрема, КМУ може бути залучений до процедури затвердження членів наглядової ради в ДП, які вважаються особливо важливими для економіки, з додатковими вимогами, що застосовуються в банківському секторі (як описано у відповідних розділах). Окрім цього, акціонерні товариства підлягають вимозі вибирати членів наглядової ради на загальних зборах акціонерів. Однак із урахуванням того, що в більшості з цих ДП акції компанії повністю належать державі, вибір членів наглядової ради підлягає таким самим конкурсним процедурам, які описані раніше. У деяких суб'єктах, наприклад, у ДП «Укрзалізниця», де КМУ передає функції власника ДП Міністерству інфраструктури, практика може бути іншою, при цьому Міністерство інфраструктури відповідає за організацію конкурсу.

Більш того, процедура відбору в оборонному секторі є дуже простою. У цьому секторі ДП мають окрему систему корпоративного управління та призначення членів наглядової ради й правління. Ця система стосується ДП «Укроборонпром», асоціації з понад 100 підприємств оборонної галузі. Деякі з суб'єктів, що перебувають під його наглядом, включають виробників літаків (таких як «Антонов», Харківське державне авіаційне виробниче підприємство), ремонтні, суднобудівні та промислові підприємства, а також конструкторські бюро. Його основні органи управління включають наглядову раду, раду директорів і генерального директора.

²⁷⁰ Незрозумілою залишається процедура призначення голови комісії з відбору, який має вирішальний голос під час процесу висунення кандидатів. Засідання комісії мають кворум, якщо на них присутні дві третини членів комісії.

Наглядова рада складається з п'яти членів (які не отримують винагороду за свої послуги й на практиці ніколи не проводять засідання). Троє членів ради призначаються Президентом України, а двоє членів призначаються КМУ. Трудових договорів із членами наглядової ради немає, й на практиці вони ніколи не проводять засідання. Вони також не отримують винагороду за свою роботу відповідно до закону про оборонну промисловість Президент і КМУ можуть передчасно припинити повноваження членів наглядової ради (СМУ, 2020^[42]) (Verkhovna Rada, 2011^[125]). За даними відповідей на запитання анкети основним обґрунтуванням спеціальних процедур у оборонних ДП є те, за питання оборони та національної безпеки відповідає Президент України. Варто зазначити, що Президент також відповідає за подання кандидатів Міністру оборони та головам Ради національної безпеки і оборони України.

Додаток D.2. Порядок призначення незалежних членів ради у важливих для економіки ДП

Разом зі структурою призначення членів наглядової ради застосовуються окремі правила щодо процесу відбору кандидатів у підприємствах, які вважаються важливими для економіки, тобто підприємствах із вартістю активів понад 2 мільярди грн. або розміром чистого доходу 1,5 мільярди грн.

Подібно до описаного вище процесу відбору, суб'єкт власності відповідає за оголошення конкурсу, але ролі Мінекономіки та КМУ сформульовані чіткіше. Зокрема, суб'єкт власності має надати Мінекономіки та КМУ інформацію про показники ефективності роботи ДП (таку як фінансова звітність), а також проект критеріїв відбору незалежних членів ради. Для початку процесу конкурсного відбору незалежних членів ради суб'єкт власності оголошує вакансію (якщо він не зробить цього протягом 30 днів, процес можуть ініціювати КМУ та Мінекономіки). Секретаріат номінаційного комітету ДП (у Мінекономіки) може надавати допомогу впродовж усього процесу, зокрема стосовно зв'язку з відповідними сторонами, реєстрації та перегляду заявок, проведення перевірок благонадійності та подання пропозицій щодо вибраних кандидатів. Оскільки один і той самий процес застосовується до призначення Голови правління, роль суб'єкта власності може бути передана наглядовій раді, якщо це передбачено статутом та іншими правилами (залежно від випадку, ця процедура надалі узагальнена в Таблиці Е.1.)

Під час цього процесу номінаційний комітет допомагає вибирати незалежних членів ради (а також Голову правління у важливих для економіки ДП).²⁷¹ Однак на відміну від інших ДП постійний комітет створюється КМУ. Цей комітет складається з Міністрів або заступників міністра Мінекономіки та Міністерства фінансів, голови або заступник голови суб'єкта власності, а також чотирьох незалежних експертів (які не представляють уряд) (поле 6.2). У процесі відбору допомогу можуть надавати також консультанти з відбору вищих менеджерів.

Після відбору комітет готує висновки й пропозиції для затвердження Мінекономіки, які потім подаються КМУ. Після прийняття рішення КМУ вибраний кандидат

²⁷¹ Формально він відомий як «Комітет з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємств», який також має поширену назву «Номінаційний комітет ДП».

формально призначається суб'єктом власності, із цим кандидатом укладається трудовий договір.²⁷²

У важливих для економіки ДП разом із незалежними членами ради представники держави також призначаються за допомогою процедури відбору, хоча цей процес є значно менш жорстким. (СМУ, 2020^[42]) (СМУ, 2017^[229]).

Таблиця D.1. Процедури висунення кандидатур на посади членів ради в українських ДП

	Особливо важливі ДП**	Стратегічні ДП*** та інші ДП
КМУ	<p>Встановлює порядок відбору членів наглядової ради.</p> <p>Визначає процедури встановлення розміру винагороди члена наглядової ради.</p> <p>Може ініціювати оголошення вакансії (за поданням Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів.</p> <p>Затверджує кандидатури членів ради в ДП, які перебувають у повній власності держави (теоретично пропонує кандидатури членів ради в ДП, у яких державі належить пакет акцій понад 50% – на практиці ще не застосовувалося).</p> <p>Встановлює номінаційний комітет ДП.</p> <p>Переглядає висновки та інші матеріали, подані Мінекономіки, та затверджує кандидатів.</p>	<p>Встановлює порядок відбору членів наглядової ради.</p> <p>Визначає процедури встановлення розміру винагороди члена наглядової ради.</p> <p>Може ініціювати оголошення вакансії (за поданням Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів.</p> <p>Призначає двох членів ради в ДП «Укроборонпром» (інших трьох членів ради призначає Президент).</p>
Мінекономіки	<p>Може ініціювати оголошення вакансії (через Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів.</p> <p>Забезпечує секретаріат, який надає допомогу номінаційному комітету ДП у процесі відбору.</p> <p>Подає кандидатів, вибраних номінаційним комітетом ДП, на затвердження КМУ.</p>	<p>Може ініціювати оголошення вакансії (через Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів.</p>
Суб'єкт власності	<p>Починає процедуру конкурсного відбору членів ради та подає проект критеріїв відбору Мінекономіки.</p> <p>Делегує представника в номінаційний комітет ДП (який має вирішальний голос у разі рівного розподілу голосів).</p> <p>Призначає представників держави в наглядовій раді, кандидатури яких підлягають затвердженню КМУ.</p> <p>Формально призначає незалежних членів наглядової ради, затверджених КМУ.</p>	<p>Починає процедуру конкурсного відбору незалежних членів ради.</p> <p>Визначає критерії відбору незалежних членів ради в рамках, визначених законом і постановами КМУ.</p> <p>Призначає комісію з відбору (та її голову)</p> <p>Призначає кандидатів, вибраних комісією з відбору.</p> <p>Призначає представників держави в наглядовій раді.</p> <p>Визначає суми винагороди відповідно до постанов КМУ, а також умови трудового договору членів ради.</p>
Номінаційний комітет (комітет із відбору)	<p>Номінаційний комітет ДП</p> <p>Створюється відповідно до розпоряджень КМУ, незалежні члени призначаються КМУ</p> <p>Вибирає голову та заступника голови комітету.</p> <p>Вибирає професійних консультантів із підбору вищих менеджерів, які надаватимуть допомогу в процесі.</p> <p>Розробляє критерії відбору незалежних членів ради.</p>	<p>Комісія з конкурсного відбору</p> <p>Призначається суб'єктом власності</p> <p>Розробляє критерії відбору незалежних членів ради.</p> <p>Розглядає заявки та складає короткий список кандидатів.</p>

²⁷² Варто зазначити, що трудові договори членів наглядової ради від імені компанії підписує Голова правління.

	Особливо важливі ДП**	Стратегічні ДП*** та інші ДП
	<p>Розглядає заявки та складає короткий список кандидатів.</p> <p>Подає висновки КМУ (через Мінекономіки).</p> <p>Розробляє суттєві умови договору з членами ради.</p> <p>Висловлює думку з приводу кандидатів на посади представників держави в наглядовій раді (за пропозицією суб'єкта власності).</p>	<p>Вибирає кандидатів на посади незалежних членів ради й подає їхні кандидатури для призначення суб'єктом власності.</p>

Примітки:

* У цій таблиці не представлені державні банки та комунальні підприємства, в яких процедури значно відрізняються.

** Ця процедура застосовується до «особливо важливих для економіки підприємств». Це підприємства, вартість активів яких відповідно до останньої фінансової звітності перевищує 2 мільярди грн. або річний чистий прибуток яких перевищує 1,5 мільярди грн.

*** «Підприємствами, стратегічно важливими для економіки та безпеки держави» є ДП, вартість активів яких перевищує 200 мільйонів грн. або річний чистий дохід яких перевищує 200 мільйонів грн. Критерії визначення «підприємств, стратегічно важливих для економіки та безпеки держави» (далі – «стратегічно важливі ДП»), визначаються Постановою КМУ № 999. На основі цих критеріїв Постанова КМУ № 83 встановлює конкретний перелік стратегічних ДП. У необов'язковому порядку одну й ту саму процедуру можна застосовувати до інших ДП, але на практиці вона майже ніколи не застосовується.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Постановах КМУ № 777, 142 і 143, а також на Законі України «Про управління об'єктами державної власності» (СМУ, 2008_[162]) (СМУ, 2020_[42]) (Verkhovna Rada, 2006_[122]) (СМУ, 2017_[161]).

Додаток D.3. Висунення кандидатури Голови правління та його призначення

Процес висунення кандидатур і призначення варіюється залежно від типу ДП.²⁷³ Зокрема, у важливих для економіки ДП процедури є одними й тими самими як для Голови правління, так і для незалежних членів наглядової ради, які описані вище. Однак загальні процедури призначення Голови правління описані нижче.

Процедури конкурсного відбору голів правління в державних підприємствах (хоча у важливих для економіки ДП, як описано вище, застосовуються окремі процедури) оголошуються наказом Міністерства або іншого органу, який здійснює функції власника (включно з державною холдинговою компанією). Суб'єкт власності також має надати Мінекономіки відповідну інформацію (включно з фінансовою звітністю та договором, укладеним із попереднім Головою правління), утворити комітет і затвердити кандидатури його членів, а також включити будь-яких консультантів. Подібно до відбору незалежних членів ради в таких ДП, комітет розробляє й затверджує критерії відбору, оцінює заявки та в консультаціях із суб'єктом власності складає короткий список кандидатів, які можуть брати участь у процесі відбору (процес призначення Голови правління в ДП стисло викладено в Таблиці E.2).

Пропозиція кандидата на посаду Голови правління може бути розроблена на підставі фінансово-господарської діяльності ДП й може містити конкретні елементи, пов'язані зі стратегічним планом, включно з внесками до бюджету та інвестиційними планами. Переможець визначається після оцінки кожного претендента (включно з його заявкою, пропозицією та співбесідою з ним). Протягом

²⁷³ Можуть також бути додаткові винятки із Постанови КМУ № 777, включно із вибором голів правління в ДП оборонного сектору, зокрема в ДП «Нафтогаз» і його дочірніх підприємствах, ДП «Укрзалізниця» та в ДП «Суспільне телебачення і радіомовлення України».

двох тижнів після прийняття рішення комісією з відбору між суб'єктом власності та переможцем укладається договір.²⁷⁴ Процес може бути почато повторно, якщо комісія відхилить усіх кандидатів у разі відсутності заявок або якщо є лише один претендент, а в деяких випадках, якщо КМУ не затвердить призначення. Більш того, в ДП, які вважаються стратегічно важливими, вибраного кандидата має затверджувати КМУ.

Варто зазначити, що структура висунення кандидатів для призначення Голови правління має суперечливі положення, які були предметом судових позовів. Хоча деякі закони (наприклад, Закон України «Про управління об'єктами державної власності») є неоднозначними з цього питання, Закон АТ передбачає, що Голови правління (включно з тимчасовими) мають призначатися членами наглядової ради, при цьому інші закони та підзаконні акти залишають це право суб'єктам власності та КМУ (СМУ, 2008_[162]) (СМУ, 2020_[42]) (Verkhovna Rada, 2006_[122]). Постанова КМУ № 777 також містить неоднозначність стосовно процедур визначення потреби в початку конкурсного відбору, при цьому можуть застосовуватися подальші винятки.

Таблиця D.2. Процедури висунення кандидатур на посаду Голови правління в українських ДП

	Особливо важливі ДП**	Стратегічні ДП*** та інші ДП
КМУ	Створює процедури відбору голів правління. Визначає процедуру встановлення суми винагороди Голови правління. Може ініціювати оголошення вакансії (за поданням Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів. Затверджує голів правління в ДП, які перебувають у повній власності держави (з урахуванням різних варіантів, описаних у цьому розділі). Встановлює номінаційний комітет ДП. Переглядає висновки та інші матеріали, подані Мінекономіки, та затверджує кандидатів.	Створює процедури відбору голів правління. Визначає процедуру встановлення суми винагороди Голови правління. Може ініціювати оголошення вакансії (за поданням Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів. Затверджує кандидатуру в стратегічних ДП. Пропонує кандидатуру на посаду Голови правління ДП «Укроборонпром» (який призначається Президентом).
Мінекономіки	Може ініціювати оголошення вакансії (через Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів. Забезпечує секретаріат, який надає допомогу номінаційному комітету ДП у процесі відбору. Подає кандидатів, вибраних номінаційним комітетом ДП, на затвердження КМУ.	Може ініціювати оголошення вакансії (через Мінекономіки) в ДП, якщо суб'єкт власності не робить цього протягом 30 днів.
Суб'єкт власності	Починає процедуру конкурсного відбору Голови правління та подає проект критеріїв відбору Мінекономіки. Делегує представника в номінаційний комітет ДП (який має вирішальний голос у разі рівного розподілу голосів). Формально призначає Голову правління, затвердженого КМУ.	Починає процедуру конкурсного відбору Голови правління. Визначає критерії відбору Голови правління в рамках, визначених законом і постановами КМУ. Призначає комісію з відбору (та її голову) Призначає кандидатів, вибраних комісією з відбору. Визначає суми винагороди відповідно до постанов КМУ, а також умови трудового договору Голови правління.
Наглядова рада	Може виконувати певні функції суб'єкта власності, включно з оголошенням конкурсу та призначенням Голови правління, якщо передбачено законодавством, викладено в статуті або якщо ДП є прямо звільненим від застосування Постанови КМУ № 777.	Може виконувати певні функції суб'єкта власності, включно з оголошенням конкурсу та призначенням Голови правління, якщо передбачено законодавством, викладено в статуті або якщо ДП є прямо звільненим від застосування Постанови КМУ № 777.

²⁷⁴ Одні й ті самі процедури можуть застосовуватися при затвердженні голови підприємства головою місцевої державної адміністрації. У разі відмови голови обласної державної адміністрації затвердити призначення голови підприємства суб'єкт власності може надати пропозиції КМУ (КМУ, 2008_[162]).

	Особливо важливі ДП**	Стратегічні ДП*** та інші ДП
Номінаційний комітет	<p>Номінаційний комітет ДП</p> <p>Створюється відповідно до розпоряджень КМУ, незалежні члени призначаються КМУ</p> <p>Вибирає голову та заступника голови комітету.</p> <p>Вибирає професійних консультантів із підбору вищих менеджерів, які надаватимуть допомогу в процесі.</p> <p>Розробляє критерії відбору Голови правління.</p> <p>Розглядає заявки та складає короткий список кандидатів.</p> <p>Подає висновки КМУ (через Мінекономіки).</p> <p>Розробляє суттєві умови договору з Головою правління.</p>	<p>Комісія з конкурсного відбору</p> <p>Призначається суб'єктом власності.</p> <p>Розробляє критерії відбору Голови правління.</p> <p>Розглядає заявки та складає короткий список кандидатів.</p> <p>Вибирає кандидатів на посаду Голови правління й подає їхні кандидатури для призначення суб'єктом власності.</p>

Примітки:

* У цій таблиці не представлені державні банки та комунальні підприємства, в яких процедури значно відрізняються.

** Ця процедура застосовується до «особливо важливих для економіки підприємств», як передбачено Постановою КМУ № 143. Це підприємства, вартість активів яких відповідно до останньої фінансової звітності перевищує 2 мільярди грн. або річний чистий прибуток яких перевищує 1,5 мільярди грн.

*** Ця процедура є обов'язковою для «підприємств, стратегічно важливих для економіки та безпеки держави», якщо їхня вартість активів перевищує 200 мільйонів грн. або річний чистий дохід перевищує 200 мільйонів грн. Критерії визначення «підприємств, стратегічно важливих для економіки та безпеки держави» (далі – «стратегічно важливі ДП»), передбачені Постановою КМУ № 999. На основі цих критеріїв Постанова КМУ № 83 встановлює конкретний перелік стратегічних ДП. У необов'язковому порядку одну й ту саму процедуру можна застосовувати до інших ДП, але на практиці вона майже ніколи не застосовується.

Джерело: підготовлені автором дані ґрунтуються на Постановах КМУ № 777, 142 і 143, а також на Законі України «Про управління об'єктами державної власності» (КМУ, 2008_[162]) (КМУ, 2020_[42]) (Верховна Рада, 2006_[122]) (КМУ, 2017_[161]).

Додаток Е. Процедура відбору незалежних членів ради в державних банках

Порядок організації конкурсного відбору кандидатів на посади незалежних членів наглядової ради в державних банках встановлюється КМУ.²⁷⁵ Процес передбачає створення комісії з конкурсного відбору та залучення компанії з підбору персоналу, після чого приймається рішення щодо призначення членів ради.

Додаток Е.1. Комісія з конкурсного відбору

Вибір кандидатів для комісії з конкурсного відбору здійснюється відповідно до Постанови КМУ № 175. Голова комісії та його заступник вибираються голосом більшості членів комісії, при цьому голова (або заступник голови в разі неспроможності голови виконувати обов'язки своєї посади) відповідає за організацію роботи комітету та скликання засідань. Завдання комітету наведено далі.

- Прийняття рішення про оголошення початку процедури конкурсного відбору та дати її проведення.
- Оцінка кандидатів на основі вимог Закону України «Про банки і банківську діяльність» і затвердження критеріїв оцінки, перегляд і перевірка заявок, проведення співбесід.
- Конкурсний вибір кандидатів і подання рішення до КМУ.
- Підготовка пропозицій щодо умов договору та суми винагороди (включно із заохочувальними та компенсаційними платежами)

Засідання комітету є дійсними, якщо присутніми є принаймні чотири члена комісії, хоча участь може бути як особистою, так і дистанційною. Рішення приймаються голосом більшості на основі протоколу засідання. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосували мінімум три члени комітету. До участі роботі засідань можуть запрошуватися представники міжнародних фінансових організацій, їхні думки можуть відображатися в протоколі. Секретаріат, який складається з мінімум трьох фізичних осіб (які не є членами комітету), може надавати подальшу організаційну підтримку. Обов'язки секретаріату, зокрема включатимуть підрахунок голосів, прийняття заявок і опублікування оголошень.

Додаток Е.2. Компанія з підбору вищих менеджерів

Кандидати для конкурсного відбору проходять попередній відбір компанією з підбору вищих менеджерів, для чого обов'язковим є проведення окремого тендеру.

²⁷⁵ Джерела: Постанова КМУ № 267 від 27 березня 2019 року; Постанова КМУ № 159 від 13 лютого 2019 року (КМУ, 2019[312]) (КМУ, 2019[313]).

Порядок оголошення тендера й вибору компанії, яка надаватиме допомогу комісії з конкурсного відбору, докладно описаний у Постанові КМУ № 159, при цьому вимоги, зокрема включають мінімум 10 років міжнародного досвіду в сфері відбору членів наглядової ради та цінових пропозицій.²⁷⁶ Потенційних кандидатів оцінює тендерний комітет, який призначається Міністерством фінансів на основі критеріїв, викладених у Постанові, при цьому вибираються кандидати, що отримали найбільшу кількість балів. Міністерство фінансів подає проект рішення на затвердження КМУ.

Додаток Е.3. Процес відбору

1. Компанія з підбору персоналу проводить попередній відбір кандидатів (принаймні трьох фізичних осіб на кожну вакантну посаду) та подає перелік потенційних кандидатів на розгляд комісії з конкурсного відбору. Кандидатів можна вибирати як із вітчизняної, так і з міжнародної сфер, однак вони мають відповідати вимогам щодо освіти та професійної кваліфікації, окрім інших вимог, наведених у Додатку 1 до Постанови КМУ № 159. Разом із загальними положеннями кожен державний банк (зокрема, ПриватБанк, ОщадБанк і Укрексімбанк) має власні вимоги, передбачені для посади незалежного члена наглядової ради.²⁷⁷ Компанія з підбору персоналу також може включити звіти про компетенцію та відповідність кандидата, а також описати наявність будь-яких конфліктів інтересів.
2. На засіданні комісія з конкурсного відбору розглядає пропозиції та документи, надані компанією з підбору вищих менеджерів. За результатами цього розгляду комісія з конкурсного відбору готує та надає КМУ свої висновки стосовно призначення вибраних кандидатів. Ця комісія з конкурсного відбору може розглядати та оцінювати пропозиції будь-якого іншого кандидата, який бере участь у процедурі конкурсного відбору.
3. Рішення про призначення незалежних членів наглядової ради ухвалюється КМУ за поданням комісії на основі протоколу засідання. КМУ відповідає за призначення незалежних членів наглядової ради серед кандидатур, поданих комісією впродовж п'яти робочих днів із дати отримання відповідного подання.

У разі передчасного припинення повноважень незалежних членів або повного складу наглядової ради комісія може визначати кандидатів на вакантні посади із переліку інших кандидатів, які пройшли попередній відбір компанією з підбору персоналу. Однак цю процедуру можна почати повторно, якщо вакантну посаду не заповнено.

²⁷⁶ Подібні вимоги також застосовуються до консультантів із підбору вищих менеджерів при висуненні кандидатів на посаду Голови правління, докладно описані в Постанові КМУ № 777.

²⁷⁷ Постанова КМУ № 159, Додаток 1

Посилання

- Agrarian Fund (2020), *PJSC Agrarian Fund suffered losses amounting to UAH 3.27 billion*, Agrarian Fund, <http://agrofond.gov.ua/news/list/805--kompaniji-pat-agrarnij-fond-bulo-zavdano-zbitkiv-na-sumu-327-mlrd-grn/>. 301]
- Agrarian Fund (n.d.), *About Fund*, Agrarian Fund, <http://agrofond.gov.ua/about/main-facts/>. 300]
- AIN (2020), *First electronic census results: population of Ukraine is 37 million (excluding Crimea and ORDLO)*, AIN, <https://ain.ua/en/2020/01/27/electronic-census-in-ukraine/>. 316]
- AMCU (2020), *Annual report on state aid to businesses in 2019*, Antimonopoly Committee of Ukraine, <http://pdd.amc.gov.ua/main/infographicsreport/reportdetails?reportId=145>. 136]
- AMCU (2019), *Tasks and Powers*, Antimonopoly Committee of Ukraine, <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zavdannya-ta-povnovazhennya>. 148]
- AMCU (2018), *Antimonopoly Committee of Ukraine - explanation of applying legislation with regard to state aid*, Antimonopoly Committee of Ukraine, <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=144156&schema=main>. 139]
- ANTAC (2020), *CSO's statement on new law reinstating criminal liability for false declarations*, Anti-Corruption Action Center, <https://antac.org.ua/en/news/cso-s-statement-on-new-law-reinstating-criminal-liability-for-false-declarations/>. 156]
- Antoniuk, D. (2021), *Ukrzaliznytsia loses nearly \$426 million in 2020*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/business/ukrzaliznytsia-loses-nearly-426-million-in-2020.html?cn-reloaded=1>. 54]
- Antonov (n.d.), *Information About Company*, Antonov, <https://www.antonov.com/en/activity>. 106]
- Aslund, A. (2020), *This is no way to run a railway*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/anders-aslund-this-is-no-way-to-run-a-railway.html>. 222]
- Atlantic Council (2020), *"Ukraine's worst move yet"*, Vol. 10 June, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-worst-move-yet/>. 221]
- Automobile Roads of Ukraine (2019), *Statute of the Automobile Roads of Ukraine*, http://www.adu.com.ua/sites/default/files/vidkryti_dani/Statut_%20DAK_2019_color2.pdf. 298]
- Automobile Roads of Ukraine (n.d.), *About Enterprise*, Automobile Roads of Ukraine, 297]

<http://www.adu.com.ua/node/99>.

- BBC (2016), *Ukraine's biggest lender PrivatBank nationalised*, 30] |
<https://www.bbc.com/news/business-38365579>.
- Biryukov, A. and M. Kryvonos (2017), *A Research Guide to Ukrainian Law*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, 7] |
<https://www.nyulawglobal.org/globalex/Ukraine1.html>.
- Boryspil (2015), *Strategic Plan for the Boryspil Airport, 2015-2019*, Boryspil Airport, 93] |
<https://kbp.aero/wp-content/uploads/2019/04/strat-plan.pdf>.
- Boryspil (n.d.), *About Boryspil airport*, Boryspil International Airport, 92] |
<https://kbp.aero/en/airport/about/>.
- Boytsun, A. et al. (2021), *Ukrainian ДП Weekly Issue 23, 9-16 April 2021*, Ukrainian ДП Weekly, 72] |
<https://us20.campaign-archive.com/?u=3fbeb741afc64dbe2ff6cbbb8&id=060e64c863>.
- Boytsun, A. et al. (2021), *Ukrainian ДП Weekly, Issue 19, 14-19 March 2021*, Ukrainian ДП Weekly, 103] |
<https://us20.campaign-archive.com/?u=3fbeb741afc64dbe2ff6cbbb8&id=bb29ac712a>.
- Boytsun, A. et al. (2021), *Ukrainian ДП Weekly, Issue 20, 19-26 March 2021*, Ukrainian ДП Weekly, 53] |
<https://us20.campaign-archive.com/?u=3fbeb741afc64dbe2ff6cbbb8&id=36bdda0c78>.
- Boytsun, A. et al. (2021), *Ukrainian ДП Weekly, Issue 21, 26 March - 2 April*, Ukraine ДП Weekly, 77] |
<https://us20.campaign-archive.com/?u=3fbeb741afc64dbe2ff6cbbb8&id=f56f7703c8>.
- Boytsun, A. et al. (2021), *Ukrainian ДП Weekly, Issue 24, 16-23 April 2021*, Ukrainian ДП Weekly, 87] |
<https://us20.campaign-archive.com/?u=3fbeb741afc64dbe2ff6cbbb8&id=72eb33726b>.
- Boytsun, A. et al. (2020), *Experts Offer the State a New Model for the Management of the State Concern (Analytical Report)*, 113] |
<https://ukroboronprom.com.ua/uk/bez-rubryky/eksperty-proponuyut-derzhavi-novu-model-upravlinnya-kontsernom-analitychnyj-zvit.html>.
- Boytsun, A. et al. (2020), *Corporate Governance in Ukroboronprom: How Ukraine, Poland, Portugal, Norway, Finland and Turkey Manage their Defence Companies (Analytical Report)*, 112] |
<https://ukroboronprom.com.ua/uk/media/reform/korporatyvne-upravlinnya-v-ukroboronpromi-analitychnyj-zvit-2.html>.
- Boytsun, A. and O. Lysenko (2020), "How to save one and a half hryvnia on supervisory boards and lose 700 hryvnia at state enterprises", *Interfax Ukraine*, 194] |
<https://ua.interfax.com.ua/news/blog/665528.html>.
- Boytsun, A. and D. Yablonovskyy (2017), *What should the state do with its banks?*, Centre for Economic Strategy, 27] |
<https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/What-to-do-with-SOBs-Web.pdf>.
- Boytsun, A. et al. (2017), *What should the state do with its banks*, Centre for Economic Strategy, 165] |
<https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/What-to-do-with-the-state-banks.pdf>.
- Bryl, R. (2020), *The head of Ukroboronprom signed an order to start corporatizing the concern*, LIGABusinessInform, 110] |
<https://biz.liga.net/ekonomika/all/novosti/glava-ukroboronproma->

[podpisal-prikaz-o-nachale-korporatizatsii-oboronnogo-kontserna.](#)

CCU (2020), *Judgement of the Constitutional Court of Ukraine on the constitutionality of part 5.8 of article 11 of the Law on Management of State Property, Case № 3-313 / 2019 (7438/19)*, Constitutional Court of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va08p710-20#n46>. 135] |

CCU (n.d.), *Information about the Constitutional Court of Ukraine*, Constitutional Court of Ukraine, <https://ccu.gov.ua/en/storinka/information-about-court>. 10] |

Centre for Economic Strategy (2020), *How to overcome inefficiency of municipal enterprises?*, Centre for Economic Strategy, <https://ces.org.ua/en/how-to-overcome-inefficiency-of-municipal-enterprises/>. 181] |

CMU (2021), *About formation of the state enterprise "National investment fund of Ukraine" (No. 295)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnogo-pidpriyemstva-nacionalnij-fond-investicij-ukrayini-i310321-295>. 203] |

CMU (2021), *About the statement of criteria of an estimation of admissibility of the state aid to subjects of managing in the coal branch, No. 38*, Cabinet of Ministers of Ukraine, https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-kriteriyiv-ocinki-dopustimosti-derzhavnoi-dopomogi-subyektam-gospodaryuvannya-u-vugilnij-galuzi-i130121-38?fbclid=IwAR1k_3WdA0TK3k8-6kJ5go1n1nAwWGu4Xy8YAEPVCsmrgAzTA9jBoGp6T_Q. 329] |

CMU (2021), *On Amendments to the Procedure for Voluntary Liability Insurance of Managers and Members of Supervisory Boards of State Unitary Enterprises and Business Associations in the Authorized Capital of Which More Than 50 Percent of Shares are Owned by State*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-doporyadku-dobrovlivnogo-strahuvannya-vidpovalnosti-kerivnikiv-ta-chleniv-t200121>. 196] |

CMU (2021), *On Amendments to the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 3, 2008 № 777 and of March 4, 2015 № 83 (No. 412)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-dopostanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-3-veresnya-s280421>. 160] |

CMU (2021), *On approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030 (No. 179)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>. 129] |

CMU (2021), *Some issues of state property management, No. 50-r*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/50-2021-%D1%80#Text>. 45] |

CMU (2021), *Some issues of the supervisory board of the state enterprise "Printing plant" Ukraine "for the production of securities" (No. 120-r)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-naglyadovoyi-radi-derzhavnogo-pidpriyemstva-poligrafichnij-kombinat-ukrayina-po-vigotovlennyu-cinnih-paperiv-i170221-120>. 343] |

CMU (2021), *The Cabinet of Ministers has appointed a new Chairman of the Board of NJSC Naftogaz of Ukraine (updated)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-priznachiv-novogo-golovu-pravlinnya-nak-naftogaz-ukrayini>. 67] |

CMU (2020), *Denys Shmyhal: New PSO mechanism will contribute to Energoatom's financial recovery*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/denis>. 74] |

[shmigal-novij-mehanizm-pso-spriyatime-finansovomu-ozdorovlennyu-energoatoma.](#)

CMU (2020), *Government improves mechanism: Energoatom and Ukrhydroenergo have been able to sell more electricity on favorable terms*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 80] |
<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-udoskonaliv-mehanizm-pso-energoatom-ta-ukrgidroenergo-otrimali-zmogu-prodavati-bilshe-elektroenergiyi-za-vigidnimi-umovami>.

CMU (2020), *Issues of remuneration of managers, members of executive bodies and remuneration of members of supervisory boards of economic entities of the public sector of the economy*, No. 334, Cabinet of Ministers of Ukraine, 193] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334-2020-%D0%BF#Text>.

CMU (2020), *Ministry of Finance: Entrepreneurs will be able to take EBRD loans in hryvnia*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 22] |
<https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-pidpriyemci-zmozhut-brati-krediti-yebrr-v-grivni>.

CMU (2020), *National Joint-Stock Company“ Naftogaz of Ukraine ”for 2020*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 231] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1631-2020-%D1%80#Text>.

CMU (2020), *On approval of the main activities of the joint-stock company “State Export-Import Bank of Ukraine” for 2020-2024*, No. 1124-r, Cabinet of Ministers of Ukraine, 218] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1124-2020-%D1%80#Text>.

CMU (2020), *Order on approval of the Concept for the implementation of state policy in the field of promoting the development of socially responsible business in Ukraine for the period up to 2030* (No. 66-r), Cabinet of Ministers of Ukraine, 279] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2020-%D1%80#Text>.

CMU (2020), *Questionnaire Responses: OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. 42] |

CMU (2020), *Regulations on the Ministry of Strategic Industries of Ukraine*, No. 819, Cabinet of Ministers of Ukraine, 207] |
<https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-ministerstva-z-pitan-a819>.

CMU (2020), “Resolution No. 819”, *Some Issues of the Ministry of Strategic Industries of Ukraine*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text>. 239] |

CMU (2020), *Resolution of the Cabinet of Ministers No.1085*, 217] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2020-%D0%BF#Text>.

CMU (2020), *Resolution of the Cabinet of Ministers No.997*, Cabinet of Ministers, 227] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2020-%D0%BF#Text>.

CMU (2020), *Some issues of the joint-stock company “National Joint-Stock Company” Naftogaz of Ukraine “* (No.982), Cabinet of Ministers of Ukraine, 215] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982-2020-%D0%BF#Text>.

CMU (2020), *Supplementary information request for the OECD ДП Adherence Review*, Cabinet of Ministers of Ukraine. 150] |

CMU (2020), *The government supported a postponement of payment of dividends by Ukrzaliznytsia*, - the Ministry of Infrastructure, Cabinet of Ministers of Ukraine, 55] |
<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-vidstrochku-z-viplati-dividendiv-ukrzalizniceyu>.

[mininfrastrukturi.](#)

CMU (2020), *The issue of conditions and amounts of remuneration of heads of economic entities of the public sector of the economy*, No. 141, Cabinet of Ministers of Ukraine, 192] |
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-umov-i-rozmiriv-oplati-praci-kerivnikiv-subyektiv-gospodaryuvannya-derzhavnogo-sektoru-t050220>.

CMU (2019), *About the statement of the Situation on assignment of special duties on participants of the electricity market for maintenance of general public interests in the course of functioning of the electricity market*, No. 483, Cabinet of Ministers of Ukraine, 141] |
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-pokladennya-specialnih-obovyazkiv-na-uchasnikiv-rinku-t050619>.

CMU (2019), *By the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine JSC "Ukrzaliznytsia" returned to the sphere of management of the Ministry of Infrastructure*, Cabinet of Ministers of Ukraine; Ministry of Infrastructure, 240] |
<https://www.kmu.gov.ua/news/rishennyam-kabinetu-ministriv-ukrayini-ukrzaliznicya-povernuto-do-sferi-upravlinnya-ministerstva-infrastrukturi>.

CMU (2019), *Composition of the tender commission for determining candidates for the positions of independent members of the supervisory board of the state bank*, Annex to Resolution No. 887-r, Cabinet of Ministers of Ukraine, 180] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2019-%D1%80#n7>.

CMU (2019), *Issues of management of the joint-stock company "Main gas pipelines of Ukraine"*, No. 791-r, Cabinet of Ministers of Ukraine, 44] |
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-upravlinnya-akcionernim-tovaristvom-magistralni-gazoprovodi-ukrayini-791180919>.

CMU (2019), *Procedure for competitive selection of a personnel selection company to determine candidates for the positions of independent members of the supervisory board of a state bank*, No. 159, Cabinet of Ministers of Ukraine, 313] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2019-%D0%BF#Text>.

CMU (2019), *Procedure for determining candidates for the positions of independent members of the supervisory board of a state bank*, No. 267, Cabinet of Ministers of Ukraine, 312] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2019-%D0%BF#Text>.

CMU (2019), *Requirements for the members of the tender commission to determine candidates for the position of independent members of supervisory board of the state bank*, No. 8, Cabinet of Ministers of Ukraine, 179] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2019-%D0%BF#n10>.

CMU (2019), *Resolution on the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture*, No. 838, Cabinet of Ministers of Ukraine, 309] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>.

CMU (2018), *Basic Principles - Introduction of an Ownership Policy for SOEs*, 211] |
<https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozkvitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki>.

CMU (2018), *On the transfer of the entire property complex of the state enterprise "National Energy Company" Ukrenergo "to the sphere of management of the Ministry of Finance*, No. 1000-r, Cabinet of Ministers of Ukraine, 43] |
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1001-2018-%D1%80#Text>.

CMU (2018), *Questionnaire responses from Ukrainian authorities regarding the ДП* |

- Review of Naftogaz.* 58]
- CMU (2018), *Resolution on the List of Services of Economic Interest, No. 420*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2018-%D0%BF#Text>. 307]
- CMU (2017), *About the statement of expected indicators of work of supervisory board of public joint - stock company "National joint-stock company " Naftogaz of Ukraine " (No. 526)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/npas/250154124>. 347]
- CMU (2017), *Procedure for Determining and Approving Candidacies of State Representatives appointed to Supervisory Boards, No. 143*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2017-%D0%BF#n14>. 229]
- CMU (2017), *Resolution defining the conditions for payment of services and compensation for the members of the supervisory boards of the state unitary enterprises and businesses in which more than 50% of the authorised capital belong to the state, No. 668*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2017-%D0%BF#Text>. 235]
- CMU (2017), *Some Issues of Management of State Unitary Enterprises and Companies in the Authorized Capital of which more than 50% of the Shares belong to the State, No. 142*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D0%BF#Text>. 161]
- CMU (2016), *About the statement of the Order of establishment of the clear purposes of activity for the state unitary enterprises and business associations in which authorized capital more than 50 percent of shares (shares) belong to the state, No. 1052*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2016-%D0%BF#Text>. 140]
- CMU (2016), *On approval of the Procedure for disclosure of information on the activities of state unitary enterprises and companies in the authorized capital of which more than 50 percent of shares (stakes) belong to the state (No. 1067)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%BF#Text>. 214]
- CMU (2015), *About the statement of the list of objects of the state property having strategic value for economy and safety of the state (as amended), No. 83*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-%D0%BF#Text>. 120]
- CMU (2015), *On approval of the Regulations on data sets to be published in the form of open data, No. 835*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>. 234]
- CMU (2015), *Order on approval of Strategy to Increase Efficiency in Managing Entities in Public Sector of Economy, No. 662-r*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80#Text>. 128]
- CMU (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers No. 1002", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D0%BF#Text>. 226]
- CMU (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers No.678", Vol. 30 October, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2014-%D0%BF#Text>. 228]
- CMU (2014), *Resolution on the Optimisation of the System of Central Executive Bodies, No. 442*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>. 310]

- CMU (2011), *Resolution on the Deduction for the State Budget a Part of Net Profit by the State Unitary Enterprises and their Associations (No. 138)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 134] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2011-%D0%BF#Text>.
- CMU (2010), *On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy, No. 996*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 325] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
- CMU (2008), *Resolution about Competitive Selection of Head of Subjects of Public Sector of Economy, No. 777*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 162] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-%D0%BF#Text>.
- CMU (2007), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, No.832”, Vol. 19 June, 225] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-2007-%D0%BF#n12>.
- CMU (2007), *Resolution on Approval of the Procedure for the Formation and Implementation of the State Dividend Policy (No. 702)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 133] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702-2007-%D0%BF#Text>.
- CMU (2000), *CMU Resolution on approval of the procedure for submission of financial statements (No. 419)*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 275] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF#n12>.
- CMU (1999), *About conditions and the size of payment for work of heads of enterprises based on the state, municipal property, and associations of state enterprises, No. 859*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 236] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/859-99-%D0%BF#Text>.
- CMU (1995), *Resolution about the standard form of the contract with the heads of state-owned enterprises, No. 597*, Cabinet of Ministers of Ukraine, 311] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-95-%D0%BF#Text>.
- CMU Secretariat (2020), *Unified Register of State Property*. 305] |
- Conlon, G., T. Dovgan and V. Mainarovych (2017), *Ukraine: Squeeze-Out and Sell-Out law becomes effective*, CMS Law-Now, 259] |
<https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2017/06/ukraine-squeezeout-and-sellout-law-becomes-effective>.
- DLA Piper (n.d.), *The Ukrainian Defense Industry — Challenges and for Reform*, 256] |
https://www.dlapiper.com/~media/files/insights/publications/2018/08/ulf_defense.pdf.
- EBRD (2021), *EU, EBRD, EIB, World Bank and IFC concerned at dismissal of Ukraine's Naftogaz leadership*, European Bank for Reconstruction and Development, 349] |
<https://www.ebrd.com/news/2021/eu-ebd-eib-world-bank-and-ifc-concerned-at-dismissal-of-ukraines-naftogaz-leadership.html>.
- EBRD (2020), *Transition Report 2020-2021*, European Bank for Reconstruction and Development, 323] |
<https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202021.html>.
- EBRD (2015), *EBRD, Ukraine agree Naftogaz reform, sign US\$ 300 million loan for winter gas purchases*, EBRD, 65] |
<https://www.ebrd.com/news/2015/ebd-ukraine-agree-naftogaz-reform-sign-us-300-million-loan-for-winter-gas-purchases.html>.
- Economic Truth (2021), *Energoatom has been transferred to the Cabinet of Ministers*, 206] |

- Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/20/670177/>.
- Economic Truth (2021), *Private companies fulfill more than half of the state defense order*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/28/670462/>. 109]
- Economic Truth (2021), *Reform Ukroboronprom to win the war of the future*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/01/11/669837/>. 105]
- Economic Truth (2021), *The government is called upon to dismiss the entire top management of UZ and the supervisory board*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/04/30/673552/>. 91]
- Economic Truth (2021), *Top 5 enterprises of Ukroboronprom, which received the largest orders in 2020*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/28/670482/>. 108]
- Economic Truth (2021), *UkrGasbank and IFC sign loan agreement with right to convert bank share*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/25/670331/>. 178]
- Economic Truth (2020), *The Cabinet of Ministers supported the extension of the contract with Kobolev for 4 years*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/03/21/658372/>. 66]
- Economic Truth (2020), *The government has determined the amount of the annual remuneration for the supervisory board of Naftogaz*, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/5/663726/>. 315]
- Economic Truth (2020), *The government has limited the level of salaries of heads of state-owned companies*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/03/3/657672/>. 237]
- Economic Truth (2020), *Ukrenergo failed to sue Energorynka for 1.7 billion*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/5/665891/>. 327]
- Economic Truth (2020), *Zelensky withdrew from the Verkhovna Rada a bill to lift restrictions on the salaries of officials*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/07/13/662893/>. 344]
- Economic Truth (December), *The government has paid Naftogaz 32 billion in compensation*, Economic Truth, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/22/669452/>. 246]
- Economist (2020), *Ukraine's anti-corruption court bares its teeth*, The Economist, <https://www.economist.com/europe/2020/09/26/ukraines-anti-corruption-court-bares-its-teeth?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/lockupthesmallfryforastartukrainesanticorruptioncourtbaresitsteetheurope&fbclid=IwAR2RFha-AmlgPp1cGTQC39KS1yH3jw7NaDrRG4nQJL8a-0l6-rSEFPLTS88>. 14]
- EIB (2021), *Ukraine: EIB provides €320 million for COVID-19 vaccines and improvements in operational resilience at Boryspil International Airport*, European Investment Bank, <https://www.eib.org/en/press/all/2021-057-ukraine-eib-provides-eur320-million-for-covid-19-vaccines-and-improvements-in-operational-resilience-at-boryspil-international-airport>. 57]
- Energoatom (2020), *Energoatom proposes to create a working group to solve critical problems of the electricity market*, Energoatom, http://energoatom.com.ua/ua/press_centra-19/novini_kompanii-20/p/energoatom_proponue_minekoenergo_stvoriti_robotu_grupu_dla_rozv_azanna_kriticnih_problem_rinku_elektroenergii-45846. 73]

- European Commission (2020), *Coronavirus: Macro-financial assistance agreement signed with Ukraine to limit fallout of pandemic*, 21] |
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1392.
- European Commission (2020), *Joint Staff Working Document: Association Implementation Report on Ukraine*, European Commission, 84] |
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020_ukraine_association_implementation_report_final.pdf.
- European Commission (2018), *Macrofinancial Assistance to Ukraine of up to EUR 1 billion: Memorandum of Understanding between the European Union as Lender and Ukraine as Borrower*, 189] |
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/mou_protocol_version_eu.pdf.
- European Commission (2014), *Competition related extracts from the Association Agreement between the European, Глава 10*, 244] |
https://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/ukraine_eu_2014.pdf.
- European Commission (2014), *Competition related extracts from the Association Agreement between the European, Глава 10*, 247] |
https://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/ukraine_eu_2014.pdf.
- European Union (2014), *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, 190] |
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf.
- Financial Times (2020), *Judge in spotlight as Ukraine's anti-corruption drive hits buffers*, Financial Times, 8] |
<https://on.ft.com/3hwJ2VU>.
- G7AmbReformUA (2021), *G7 Ambassadors note @Kabmin_UA decision to dismiss CEO & supervisory board of Naftogaz... [Tweet]*, Twitter, 350] |
<https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1387651059431182336>.
- Golovnev, S. (2020), *Head of Ukrenergo Kudrytskyi on trade strategies of state monopolies, accusations of corruption and green metallurgy.*, Business Censor, 288] |
https://mbiz.censor.net/resonance/3218216/kervnik_ukrenergo_kudritskiyi_pro_torgov_strateg_derjmonopolyi_zvinuvachennya_u_korupts_ta_zelenu_metalurgyu.
- Government of Romania (2020), *The Sovereign Development and Investment Fund for the administration and efficient capitalization of state participations*, Government of Romania, Cabinet Meeting, 204] |
<https://gov.ro/en/government/cabinet-meeting/the-sovereign-development-and-investment-fund-for-the-administration-and-efficient-capitalization-of-state-participations#null>.
- GTSO (2021), *Financial Statement, 2020*, Gas Transmission System Operator of Ukraine, 292] |
https://tsoua.com/wp-content/uploads/2021/04/GTSO_20-eng-final-dlya-publikacziyi.pdf.
- GTSO (n.d.), *History of LLC Gas TSO of Ukraine*, Gas Transmission System Operator of Ukraine, 291] |
<https://tsoua.com/en/about-us/history/>.
- GTSO (n.d.), *Key facts*, Gas Transmission System Operator of Ukraine, 293] |
<https://tsoua.com/en/about-us/key-facts/>.
- Holzler, H. (2015), *Study on state support to undertakings in Ukraine*, 251] |

<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=120933&schema=main>.

ILO (2018), *National Occupational Safety and Health Profile: Ukraine 2018*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_625415.pdf. 280]

ILO (2018), *Occupational safety and health in the mining industry in Ukraine*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_670764.pdf. 281]

IMF (2020), *Real GDP growth: annual percentage change*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/UKR. 15]

IMF (2020), *Request for Stand-By-Arrangement*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1UKREA2020001.ashx>. 252]

IMF (2020), *Ukraine : Request for Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501>. 19]

IMF (2020), *World Economic and Financial Surveys: World Economic Outlook Database*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>. 17]

IMF (2016), *Technical assistance report—reforming management and oversight of state assets*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1631.pdf>. 255]

МВФ і ЄБРР (2019), *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, IMF Publishing, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/state-owned-enterprises.html>. 49]

Interfax (2021), *Govt takes control of Energoatom, Ukrhydroenergo, Nyzhniodnistrovsk HPP, three CHPPs*, <https://en.interfax.com.ua/news/economic/717446.html>. 241]

Interfax Ukraine (2021), *Cabinet of Ministers approves composition of Ukrzaliznytsia audit commission*, Interfax Ukraine, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/724252.html>. 332]

Interfax Ukraine (2021), *The office of the National Investment Council under the President proposes to create a State Fund of Foundations and a National Investment Fund with shares of large state-owned enterprises for IPO*, Interfax Ukraine, <https://interfax.com.ua/news/economic/718078.html>. 205]

Interfax Ukraine (2021), *Ukreximbank provided almost UAH 3 billion of financing for the construction of Antonov State Enterprise of three An-178 aircraft for the army*, Interfax Ukraine, <https://interfax.com.ua/news/economic/714150.html>. 326]

Interfax Ukraine (2020), *Competition for the position of Chairman of the Board of Ukrrenergo at the final stage - Kudrytsky*, Interfax Ukraine, <https://ua.interfax.com.ua/news/general/677721.html>. 163]

Interfax Ukraine (2020), *The government plans to privatize each of the state-owned banks*, Interfax Ukraine, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/685164.html>. 173]

Interfax Ukraine (2020), *Verkhovna Rada to consider bill on green tariff restructuring in* |

- second reading on July 16, Interfax Ukraine, 308]
<https://ua.interfax.com.ua/news/political/675056.html>.
- Interfax Ukraine (2019), *The concept of development of the airport “Boryspil” provides EUR3.4 billion in investment and a flow of 54 million people per year until 2045*, Interfax Ukraine, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/585364.html>. 94] |
- KAS (2020), *Consequences of the Covid-19 epidemic and quarantine measures for leading sectors of the economy*, Konrad Adenauer Stiftung, 56] |
https://www.kas.de/documents/270026/8703904/ENG+2020+covid-19_economics_ukraine.pdf/c67aec2c-07b3-23df-78f5-ae605e21cdb5?version=1.0&t=1609238321655.
- Kibenko, O. (2020), *Responsibility of officials for losses caused to the company*, Supreme Court of Ukraine, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Kibenko_vebinar.pdf. 346] |
- Kisil, P. (2019), “First-step analysis: restructuring & insolvency in Ukraine”, *Lexology*, 242] |
<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=fffb4055-6686-4e48-b3ac-cb07ae4b8d4e>.
- Kolesnichenko, A. (2019), *It became known at whose expense “Kyivmiskbud” will complete the houses of “Ukrbud”*, Economic Truth, 188] |
<https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/16/654916/>.
- Kossov, I. (2021), *UK court orders Kolomoisky to pay 1 million pounds in legal fees*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/business/uk-court-orders-kolomoisky-to-pay-1-million-in-legal-fees.html>. 337] |
- Krasenets, A. (2020), *“Different visions with the shareholder”. Simon Chernyavsky decided to leave SFGCU*, Liga News, <https://ua-news.liga.net/economics/news/rizni-bachennya-z-aktsionerom-saymon-chernyavskiy-virishiv-piti-z-dpzk>. 118] |
- Kukhta, I. (ed.) (2019), *Privatisation and ДП Reform*, SAGSUR, https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/SAGSUR-book_WEB_ed.pdf. 39] |
- Kuzyo, V., O. Zatzornytska and D. Yablonovskyy (2019), *Liberalisation of the Railway Market in Ukraine: Lessons Learned from the EU Countries*, Centre for Economic Strategy, 88] |
<https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/LIBERALIZATION-OF-THE-RAILWAY-MARKET-IN-UKRAINE.pdf>.
- Kyiv Metro (n.d.), *About*, KP “Kyiv Metro”, <http://www.metro.kiev.ua/node/90>. 182] |
- Kyiv Post (2020), “Amos Hochstein leaves Naftogaz supervisory board, warning of interference”, Vol. 12 October, <https://www.kyivpost.com/business/amos-hochstein-leaves-naftogaz-supervisory-board.html>. 220] |
- Kyiv Post (2020), *EBRD investments in Ukraine will amount to 750-850 million euros in 2020*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ebd-investments-in-ukraine-will-amount-to-750-850-million-euros-in-2020.html>. 23] |
- Kyivmiskbud (2020), *Annual report of the issuer of securities, 2019*, Kyivmiskbud Holding, 187] |
<https://kmb.ua/wp-content/uploads/2020/04/zv%D1%96t-kmb-za-2019-r%D1%96k.pdf>.
- Kyivpastrans (n.d.), *Kyivpastrans is a vehicle for Kyiv*, Kyivpastrans, 183] |
<https://kpt.kyiv.ua/about-us>.

- Kyivvodokanal (2020), *Annual informaiton of the issuer of securities, 2019*, Kyivvodokanal, <https://vodokanal.kiev.ua/assets/images/Zvit2019.pdf>. 185]
- Kyivvodokanal (n.d.), *About*, Kyivvodokanal, <https://vodokanal.kiev.ua/zagalna-%D1%96nformacz%D1%96ya>. 184]
- Leschenko, S. (2020), *Facebook post*, Facebook, <https://www.facebook.com/leshchenko.ukraine/posts/4264011003669535>. 82]
- Marchenko Partners (2019), *Two Years of State Aid in Ukraine*, <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2019/08/02/two-years-of-state-aid-in-ukraine/>. 248]
- Matuszak, S. (2020), *How did 5 million hectares disappear? Secret land privatisation in Ukraine*, Centre for Eastern Studies (OSW), <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-11-12/how-did-5-million-hectares-disappear-secret-land-privatisation>. 341]
- MDETA (2021), *Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of Corporate Governance of Legal Entities, of which the State is a Shareholder (Founder, Participant)”*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=937438fa-4be5-4281-b1c8-891662c2f58a&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoVdoskonalenniaKorporativnogoUpravlinniaYuridichnikhOsib-Aktsionerom-zasnovnikom-Uchasn>. 199]
- MDETA (2021), *Ownership policies of the TOP - 15 state-owned companies*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=PolitikiDerzhavnoiVlasnostiKompanii&pageNumber=1>. 213]
- MDETA (2020), *Announcement of selection for the position of an Independent Non-Executive Director of the Supervisory Board of SJSC “Automobile Roads of Ukraine” JSC*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=en-GB&id=01628837-1e07-4326-814d-4f8d4a613881&title=AnnouncementOfSelectionForThePositionOfAnIndependentNonexecutiveDirectorOfTheSupervisoryBoardOfSjscautomobileRoadsOfUkraineJsc>. 299]
- MDETA (2020), “Monitoring the effectiveness of management of state property”, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=2e24db81-1b0d-4322-80ce-89e6d3c269e2&tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>. 232]
- MDETA (2020), *The share of the public sector in the economy*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=3f9cbf0b-24bf-48f8-8360-04d559e41d60&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikils>. 46]
- MDETA (2019), *The Share of Public Sector in the Economy*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=3f9cbf0b-24bf-48f8-8360-04d559e41d60&tag=UpravlinniaDerzhavnimSektoromEkonomikils>. 320]

- MDETA (2019), *Top 100 state-owned companies earned profit in the amount of USD 21.5 billion in the first half of 2018*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 48] |
<https://me.gov.ua/News/Detail?lang=en-GB&id=44187d17-f5c6-4e3b-933b-7fd895c218ec&title=Top100-StateownedCompaniesEarnedProfitInTheAmountOfUsd21-5-BillionInTheFirstHalfOf2018>.
- MDETA (2018), *Ukraine's TOP-100 State-Owned Enterprises*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 333] |
<https://issuu.com/mineconomdev/docs/100-2017>.
- MDETA (2016), *Ukraine's TOP-100 State-Owned Enterprises*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 334] |
<https://issuu.com/mineconomdev/docs/100-2016-6>.
- MDETA (2015), *Ukraine's TOP-100 State-Owned Enterprises*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 132] |
https://issuu.com/mineconomdev/docs/soe_2014_year_report_eng.
- MDETA (n.d.), *Corporate Governance in State-Owned Enterprises*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 159] |
<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a3eae2dc-be3c-44ba-9f5f-03cc78bee793&title=KorporativneUpravlinniaVDerzhavnikhPidprimstvakh>.
- MDETA (n.d.), *Financial Planning of Enterprises*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 282] |
<https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=00bbbf50-cea4-4438-ab49-3e1cef452d14&tag=FinansovePlanuvannia>.
- MDETA (n.d.), *Key performance indicators of the supervisory boards of the TOP - 15 state-owned companies and boards (in the absence of supervisory boards) of the TOP - 15 state-owned companies*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, 230] |
<https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=38983d69-1294-4b63-ade46126992acc9&tag=KliuchoviPokaznikiEfektivnostiDiialnostiNagliadovikhRad>.
- MDETA and Ministry of Finance (2018), *On approval of the Procedure for submitting reports and information on fiscal risks to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine, No. 1140/701*, Ministry for the Development of Economy, Trade and Agriculture, and the Ministry of Finance, 286] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1463-18#Text>.
- Ministry of Finance (2021), "Information on fiscal risks and their impact on government performance budget for 2021", 223] |
<https://mof.gov.ua/uk/upravlinnja-fiskalnimi-rizikam>.
- Ministry of Finance (2021), *Public sector banks reduced their non-performing loan portfolio by UAH 87 billion*, Ministry of Finance, 342] |
https://mof.gov.ua/uk/news/banki_derzhavnogo_sektoru_skorotili_portfel_nepratsiuiuchikh_kreditiv_na_87_mlrd_grn-2792.
- Ministry of Finance (2020), *Database: rates, indices, tariffs*, 2] |
<https://index.minfin.com.ua/ua/>.
- Ministry of Finance (2020), *Principles for Strategic Reform of the Public Banking Sector*, Ministry of Finance, 172] |
<https://mof.gov.ua/storage/files/SOB%20Strategy.pdf>.
- Ministry of Finance (2020), *Principles for Strategic Reform of the Public Banking Sector*, |

- https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_zatverdiv_printsipi_strategichnogo_reformuvannia_bankiv_derzhavnogo_sektoru_-2392. 209]
- Ministry of Finance (2020), *SOBs activity key indicators*, Ministry of Finance, [https://mof.gov.ua/storage/files/SOB_07_2020%20\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/SOB_07_2020%20(1).pdf). 166]
- Ministry of Finance (2020), *State Owned Bank Activity Key Indicators*, https://mof.gov.ua/storage/files/SOB_04_2020.pdf. 28]
- Ministry of Finance (2020), *State-Owned Banks: Non-Performing Loans Status and Resolution Report*, Ministry of Finance, https://mof.gov.ua/storage/files/NPL_07_2020pdf.pdf. 167]
- Ministry of Finance (2020), *The Cabinet of Ministers has approved the main activities of Privat Bank for 2020-2024*, Ministry of Finance, https://www.mof.gov.ua/uk/news/kabmin_skhvaliv_osnovni_napriami_dialnosti_privat_banku_na_2020_2024_roki-2623. 177]
- Ministry of Finance (2020), *The Cabinet of Ministers has identified the main activities of Ukreximbank for 2021-2024*, Ministry of Finance, https://mof.gov.ua/uk/news/kabmin_viznachiv_osnovni_napriamki_dialnosti_ukreksimbanku_na_2021-2024_roki-2432. 175]
- Ministry of Finance (2020), *The Government Decided to Recapitalize Ukreximbank by Issuing Domestic Government Bonds*, Ministry of Finance, https://mof.gov.ua/en/news/uriad_virishiv_dokapitalizuvati_ukreksimbank_shliakhom_vipusku_ovdp-2452. 171]
- Ministry of Finance (2020), *The government has approved the main activities of the Sberbank for 2020-2024*, Ministry of Finance, https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_skhvaliv_osnovni_napriamki_dialnosti_oshchadbanku_na_2020-2024_roki-2542. 176]
- Ministry of Finance (2018), *About the statement of Methodical recommendations on drawing up of the report on management*, No. 982, Ministry of Finance of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0982201-18#Text>. 276]
- Ministry of Finance (2001), *Accounting Regulation (Standard) 23 "Related Party Disclosures"*, Ministry of Finance, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0539-01#Text>. 283]
- Ministry of Infrastructure (2020), *On Approval of the new wording of the Charter of the State Enterprise "Ukrainian Seaports Authority"*, No. 206, Ministry of Infrastructure of Ukraine, <http://www.uspa.gov.ua/images/statut.pdf>. 287]
- Ministry of Infrastructure (2019), *By the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine JSC "Ukrzaliznytsia" returned to the sphere of management of the Ministry of Infrastructure*, Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/news/rishennyam-kabinetu-ministriv-ukrayini-ukrzaliznytsya-povernuto-do-sferi-upravlinnya-ministerstva-infrastrukturi>. 89]
- Ministry of Social Policy (2019), *About the statement of the Separate property policy for the enterprises of sphere of management of the Ministry of Social Policy*, No. 708, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0708739-19#Text>. 263]
- Ministry of Transport of Ukraine (2008), *About establishment of airport fees for service of aircrafts and passengers in the state enterprise "Boryspil International Airport"*, No. 337, 96]

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0349-08#Text>.

Moneyval (2017), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Ukraine (fifth round mutual evaluation report)*, Financial Action Task Force, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MER-MONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf>. 26] |

NABU (2021), *Report July-December 2020*, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/report_ii_2020_eng_0.pdf. 151] |

NABU (2020), *NABU terminates five-year corruption scheme at Boryspil International Airport*, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-prypynylo-pyatyrichnu-korupciynu-shemu-na-dp-ma-boryspil>. 95] |

NABU (2020), *Report: January-June 2020*, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/report_i_2020_site.pdf. 149] |

NABU (2020), *Ukrainian Sea Ports Authority case: five persons were given notices of suspicion*, National Anticorruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua/en/novyny/ukrainian-sea-ports-authority-case-five-persons-were-given-notices-suspicion>. 100] |

NABU (2019), *Ex-Head of the PJSC "State Food and Grain Corporation of Ukraine" detained in Lithuania*, National Anti-corruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua/en/novyny/ex-head-pjsc-state-food-and-grain-corporation-ukraine-detained-lithuania>. 115] |

NABU (2018), *NABU and SAPO suspect 8 persons of 247 million UAH public funds embezzlement of the SE Ukrainian Sea Ports Authority*, National Anticorruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua/en/novyny/nabu-and-sapo-suspect-8-persons-247-million-uah-public-funds-embezzlement-se-ukrainian-sea>. 99] |

NABU (2017), *State-owned enterprises in NABU investigations*, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua/infographics/derzhavni-pidpriemstva-u-rozsliduvannyah-nabu>. 144] |

Naftogaz Group (2021), *A loss making year due to provisions for bad debts, with robust underlying profits and resilient cash flow performance*, Naftogaz Group, <https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/4DD61481C6783B98C22586C40047A11B?OpenDocument&year=2021&month=04&nt=News&>. 52] |

Naftogaz Group (2021), *Notification from the Supervisory Board of Naftogaz*, Naftogaz Group, <https://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/45A1488220CF1EDCC22586C7006802F9?OpenDocument&year=2021&month=04&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>. 68] |

Naftogaz Group (2020), *Annual Report 2019*, Naftogaz Group, http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz_2019_EN.pdf. 61] |

Naftogaz Group (2020), *Naftogaz Group 2019 Results: Net Profit UAH 63.3 billion*, Naftogaz Group, <https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/A1FCF626CE00BFBBC22585580070F628?OpenDocument&Highlight=0,2019%20profit>. 60] |

Naftogaz Group (2020), *Naftogaz Group 2020 half-year results: net loss of UAH 11.5* 51] |

- billion*, Naftogaz Group,
<https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/62F0ACAC026E08E0C22585EC0022A93A?OpenDocument&year=2020&month=09&nt=News&>.
- Naftogaz Group (2020), *Naftogaz paid UAH 120.3 billion to the state budget in 2019*, Naftogaz Group, 62] |
<https://naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/A09B58DD11619020C22584F1002A61B6?OpenDocument&year=2020&month=01&nt=News&>.
- Naftogaz Group (2020), *Naftogaz postponed placement of Eurobonds*, 250] |
<https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/4003778AC06C1137C225860700536DB6?OpenDocument&year=2020&month=10&nt=News&>.
- Naftogaz Group (2019), *Corporate Governance Action Plan for Naftogaz*, Naftogaz Group, 64] |
https://www.naftogaz.com/files/Information/Naftogaz_CGAP_Status_Nov_2019.pdf.
- Naftogaz Group (2019), *Eurobond Prospectus*, https://ise-prod-nr-eu-west-1-data-integration.s3-eu-west-1.amazonaws.com/legacy/ListingParticulars_0a82f5e9-5dcb-40cc-910d-05ead39ad325.PDF. 243] |
- Naftogaz Group (n.d.), *Company*, 59] |
<https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/3A25D65C2606A6C9C22570D800318869?OpenDocument>.
- NAPC (2021), *“Anti-corruption strategy for 2021-2025 will ensure that the process of reducing corruption becomes inevitable”*, - Alexander Novikov”, National Agency for the Prevention of Corruption, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/antykoriupcijsijna-strategiya-na-2021-2025-roky-zabezpechyt-aby-protses-znyzhennya-rivnya-koriupciyi-stav-nevidvorotnim-oleksandr-novikov/>. 273] |
- NAPC (2017), *About approval of the Procedure for preparation, submission of anti-corruption programs for approval to the National Agency for Prevention of Corruption and implementation of their approval, No. 1379*, National Agency for Prevention of Corruption, <https://ips.ligazakon.net/document/re31539?an=1>. 278] |
- NAPC (2016), *On approval of the Methodology for assessing corruption risks in the activities of government agencies, No. 126*, National Agency for the Prevention of Corruption, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>. 277] |
- NBU (2020), *Banking Sector Review*, National Bank of Ukraine, 168] |
https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2020-02_eng.pdf?v=4.
- NBU (2020), *Banking Sector Review*, National Bank of Ukraine, 169] |
https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2020-08_eng.pdf?v=4.
- NBU (2020), *Financial Stability Report*, National Bank of Ukraine, 170] |
https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2020-H1_eng.pdf?v=4.
- NBU (2019), *Report of Stress Test Results in 2019*, National Bank of Ukraine, 31] |
<https://bank.gov.ua/en/files/RajteLLKVDHePGz>.
- NBU (2018), *About approval of Methodical recommendations concerning the organization of corporate management in banks of Ukraine (814-pw)*, Board of the National Bank of Ukraine, 348] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr814500-18#Text>.

- NBU (2018), *Annual Report 2018*,
<https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=93985600>. 36]
- NCCIR (2011), *Decree of the President about the National Commission for State Regulation in the Field of Communications and Information, No. 1067/2011*, National Commission for State Regulation in the Field of Communications and Information,
<https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=17&language=uk>. 146]
- NCSSM (2020), *Annual report of the National Commission on Securities and Stock Market for 2019*, <https://www.nssmc.gov.ua/document/?id=10666647>. 33]
- NCSSM (2020), *Corporate governance code: key requirements and recommendations*, National Commission on Securities and Stock Market,
<https://www.nssmc.gov.ua/documents/kodeks-korporatyvnoho-upravlinnia-kliuchovi-vymohy-i-rekomendatsii/>. 126]
- NCSSM (2020), *Minority shareholders received nearly one billion UAH since the start of squeeze-out*, National Securities Stock Market Commission, <https://www.nssmc.gov.ua/en/z-pochatku-zaprovadzhennia-skviz-autu-minorytarni-aktsionery-otrymaly-maizhe-miliard-hryven/>. 260]
- NCSSM (2014), *Decision on Approval of the Principles of Corporate Governance, No. 955*, National Commission on Securities and Stock Market,
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14#Text>. 127]
- NCSSM (2012), *Decision on Approval of Regulations on the Functioning of Stock Market, No. 1688*, National Commission on Securities and Stock Market,
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2082-12#Text>. 306]
- NCSSM (n.d.), *Stock Exchange Platforms*, National Commission on Securities and Stock Market, <https://www.nssmc.gov.ua/register/litsenzuvannia-ta-reestratsiia/stock-exchanges/>. 34]
- NCSSM and UCGA (2020), *Code of Corporate Governance*, National Securities and Stock Market Commission and Ukrainian Corporate Governance Academy,
<https://ucga.com.ua/policy/corporate-governance-code-ukraine>. 261]
- NEURC (2014), *Main Tasks and Functions of the National Commission Implementing State Regulation in the Fields of Energy and Utilities*, National Energy and Utilities Regulatory Commission, <http://www.nerc.gov.ua/?id=11804>. 147]
- OECD (2020), *COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries*,
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-eu-eastern-partner-countries-7759afa3/>. 3]
- OECD (2020), *Monitoring the Implementation of Ukraine's SME Development Strategy 2017-2020*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Monitoring-the-Implementation-of-Ukraine%E2%80%99s-SME-Development-Strategy-2017-2020-ENG.pdf>. 29]
- OECD (2020), *State-Owned Enterprise Reform in the Electricity Sector in Ukraine*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/corporate/ДП-Reform-Electricity-Sector-Ukraine-ENG.pdf>. 69]
- OECD (2020), *The Covid-19 Crisis in Ukraine*, OECD Publishing,
<https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/COVID-19-CRISIS-IN-UKRAINE.pdf>. 18]

- OECD (2019), *OECD Corporate Governance Factbook 2019*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/corporate/Corporate-Governance-Factbook.pdf>. 339]
- OECD (2019), *Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework*, <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Snapshot-of-Ukraines-Energy-Sector-EN.pdf>. 76]
- OECD (2019), *State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/corporate/ДП-Reform-in-the-Hydrocarbons-Sector-in-Ukraine-ENG.pdf>. 40]
- OECD (2018), *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-4th-Round-Bis-Report-ДП-Sector-2018-ENG.pdf>. 12]
- OECD (2018), *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/2414679x>. 6]
- OECD (2018), *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*, OECD Publishing, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>. 324]
- OECD (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>. 41]
- OECD (2016), *OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2016*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/19900910>. 265]
- OECD (2012), *A corporate assessment of Ukraine's state-owned aviation sector: The case of Antonov*, OECD Publishing, <https://www.scribd.com/document/153899980/A-Corporate-Governance-Assessment-of-Ukraine-s-State-Owned-Aviation-Sector>. 107]
- OECD (forthcoming), *Fighting bid rigging in the energy sector in Ukraine: A review of public procurement at Ukrenergo*. 258]
- OECD (forthcoming), *OECD Typology of Corruption Schemes in the Energy Sector*. 157]
- OECD, EC, EBRD and ETF (2020), *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe*, OECD Publishing. 16]
- Oganov, O. and F. Sydoruk (2020), *Corruption Inc.*, LINX - UN Project CRJI, <https://linx.crji.org/2020/05/15/corruption-inc/>. 116]
- OPORA (2020), *In the Nikolaev area postmen of Ukrposhta distribute agitation materials*, OPORA Civic Network, https://oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21658-na-mikolayivshchini-poshtari-ukrposhti-rozpovsiudzhuiut-agitatsiini-materiali. 328]
- PARD (n.d.), *The President signed the Law on Protection of Investors' Rights*, Професійна Асоціація учасників Ринків капіталу та Деривативів (Professional Association of Market Participants), <https://www.pard.ua/uk/news/3405-prezydent-pidpysav-zakon-pro-zakhyst-prav/>. 269]
- PK Ukraina (n.d.), *Customers, Polygraph Combine "Ukraina"*, <https://pk-> 303]

ukraina.gov.ua/en/customers.

PK Ukraina (n.d.), *Integrated Management System (IMS)*, Polygraph Combine "Ukraina", <https://pk-ukraina.gov.ua/en/ism-2>. 304 |

PK Ukraina (n.d.), *Production*, Polygraph Combine "Ukraina", <https://pk-ukraina.gov.ua/en/production>. 302 |

Prokhorov, B. and D. Yablonovsky (2019), *Five reasons to liquidate utility security firms*, Vox Ukraine, <https://voxukraine.org/uk/p-yat-prichin-likviduvati-komunalni-ohoronni-firmi/>. 186 |

Query, A. (2021), *Naftogaz loses \$684 million in 2020, blames pandemic, regulation, debtors*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/business/naftogaz-loses-684-million-in-2020-blames-pandemic-regulation-debtors.html>. 63 |

Redcliff Partners (2018), *Ukraine: State Aid In Ukraine: Results Of The First Year Of Enforcement, And Further Steps Of The Regulator*, <https://www.mondaq.com/international-trade-investment/725394/state-aid-in-ukraine-results-of-the-first-year-of-enforcement-and-further-steps-of-the-regulator>. 253 |

Repko, M. (2020), *Banking fragility rooted in justice failures*, Centre for Economic Strategy, <https://ces.org.ua/en/banking-fragility-rooted-in-justice-failures/>. 32 |

Reuters (2021), *IMF wants more reforms for Ukraine to get next part of loan*, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-imf-tranche/imf-wants-more-reforms-for-ukraine-to-get-next-part-of-loan-idUSKBN2AD0DS>. 20 |

Reuters (2017), "Reformer at Ukraine's state-run Naftogaz resigns from board", Vol. 14 April, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-naftogaz/reformer-at-ukraines-state-run-naftogaz-resigns-from-board-idUSKBN17G0YB>. 219 |

Semko, L. (2021), *Ukrzaliznytsia CEO Zhmak fired, accused of lobbying Akhmetov's interests*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/business/ukrzaliznytsia-ceo-zhmak-fired-accused-of-lobbying-akmetovs-interests.html>. 90 |

SFGC (2020), *Statute of the Company State Food and Grain Corporation of Ukraine*, State Food and Grain Corporation of Ukraine, <https://www.pzcu.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/statut.pdf>. 117 |

SFGC (n.d.), *About Corporation*, State Food and Grain Corporation of Ukraine, <https://www.pzcu.gov.ua/en/corporation/pro-korporacziyu/>. 114 |

Shevchenko, P. (2020), *PrivatBank began to lose valuable staff due to salary restrictions of 47 thousand UAH. IT Director Andriy Hrytsenyuk is leaving the state bank. NV Business contacted him to find out the reasons for his dismissal*, News of Ukraine, <https://biz.nv.ua/ukr/finance/z-privatbanku-yde-direktor-po-it-podrobici-novini-ukrajini-50104554.html>. 238 |

Shkolyarenko, Y. (2020), *Home // NEWS, Our Money*, https://nashigroshi.org/2020/11/16/enerhoatom-na-znyzhkakh-akhmetovu-ta-kolomoys-komu-vratyv-65-mil-yoniv-lyshe-za-odyn-tyzhen/?fbclid=IwAR3XeMKBnGAK1iXoITi9R2Eg6u_jiia0Ug9UB_3SizEjeTIFUewPj7TW0xw. 75 |

Sorokin, O. (2020), *Parliament votes to reinstate powers of key anti-corruption agency*, 155 |

Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/parliament-votes-to-reinstate-powers-of-key-anti-corruption-agency.html>.

SPFU (2019), *Ownership Policy, No. 374*, State Property Fund of Ukraine, [http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%A4%D0%94%D0%9C%D0%A3%20\(1\).pdf](http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%A4%D0%94%D0%9C%D0%A3%20(1).pdf). 212]

SPFU (2009), *About the statement of the Model position about the auditing commission of joint-stock company in which authorized capital the state share exceeds 50 percent, No. 2084*, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2084224-09>. 289]

SPFU (2007), *About the statement of Standard position about the audit commission of the siness company in the authorized capital of which the state share exceeds 50 percent, No. 1929*, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1929224-07#Text>. 290]

SPFU (n.d.), *About Privatisation*, State Property Fund of Ukraine, <https://privatization.gov.ua/en/pro-pryvatyzatsiyu/>. 158]

SSSU (2020), *Statistical Information*, State Statistics Service of Ukraine, https://ukrstat.org/en/operativ/oper_new_e.html. 47]

SSSU (n.d.), *Average monthly wages by type of economic activity for the period from the beginning of the year for 2019*, State Statistics Service of Ukraine, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/Zarp_ek_p/Zp_ek_p_u/arh_zpp_u.htm. 322]

State Audit Service (2017), *State Audit Service of Ukraine System*, State Audit Service of Ukraine, <http://www.dkrs.gov.ua/kru/en/publish/article/131910>. 285]

Strikun, A. (2020), *Who complains to the business ombudsman?*, National Platform for SMEs, <https://platforma-msb.org/hto-skarzhytsya-biznes-ombudsmenu/>. 274]

Sukhov, O. (2021), *Venice Commission urges appointment of Constitutional Court judges with foreigners' help*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/venice-commission-urges-appointment-of-constitutional-court-judges-with-foreigners-help.html>. 11]

Sukhov, O. (2020), *Constitutional Court destroys Ukraine's asset declaration system*, Kyiv Post, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/constitutional-court-cancels-public-asset-declarations-illicit-enrichment-law.html>. 154]

Talakh, V. (2020), *Enterprises under Public Ownership and Competition: an Overview of Problems in Ukraine*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/daf/competition/oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf>. 50]

TI Ukraine (2021), *CSOs urge President to veto law "against whistleblowers"*, Transparency International Ukraine, <https://ti-ukraine.org/en/news/civil-society-organizations-urge-president-to-veto-law-against-whistleblowers/>. 153]

Transparency International (2019), *Corruption Perceptions Indes: Corruption around the World in 2019*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi#>. 13]

Ukrainian Pravda (2020), *The Constitutional Court declared the restriction of salaries of officials during quarantine illegal*, Ukrainian Pravda, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/08/28/7264542/>. 195]

- Ukrenergo (2020), *Annual (Non-Financial) Report, 2019*, Ukrenergo, https://ua.energy/wp-content/uploads/2020/09/NeFIN_ZVIT_Ukrenergo_2019_UA_.pdf. 70]
- Ukrenergo (2020), *The Ministry of Finance has approved Ownership policy of Ukrenergo according to OECD standards*, <https://ua.energy/strategy-2/the-ministry-of-finance-has-approved-ownership-policy-of-ukrenergo-according-to-oecd-standards/>. 216]
- Ukrhydroenergo (2020), *Management Report, 2019*, https://uhe.gov.ua/sites/default/files/public_awareness/2020-08/UGE_19_eng_web_s_0.pdf. 79]
- Ukrhydroenergo (n.d.), *Branches*, Ukrhydroenergo, <https://uhe.gov.ua/filiyi>. 318]
- Ukrhydroenergo (n.d.), *Company History*, Ukrhydroenergo, https://uhe.gov.ua/pro_kompaniyu/istoriya_kompaniyi. 78]
- Ukrinform (2021), *Vitrenko proposes Shmyhal dismiss Kobolyev, Naftogaz's supervisory board*, Ukrinform, <https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3191304-vitrenko-proposes-shmyhal-dismiss-kobolyev-naftogazs-supervisory-board.html>. 338]
- Ukrinform (2020), *Only 300 enterprises should remain in state ownership - Shmyhal*, Ukrinform, <https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3080087-only-300-enterprises-should-remain-in-state-management-shmyhal.html>. 201]
- Ukroboronprom (n.d.), *UOP Profile*, Ukroboronprom, <https://ukroboronprom.com.ua/en/pro-kontsern/profil-kontsernu>. 104]
- Ukrposhta (2018), *Financial Statement and Independent Auditor's Report*, Ukrposhta, https://www.ukrposhta.ua/doc/annual-reports/Ukrposhta-2018_FS-and-audit-report-signed_eng.pdf. 101]
- Ukrposhta (2017), *Annual financial statement for 2016*, Ukrposhta, https://www.ukrposhta.ua/doc/annual-reports/Zvit_pro_finansovi_rezultaty_2016.pdf. 102]
- Ukrposhta (n.d.), *Ukrposhta will continue to deliver pensions and subsidies in 2020 - the Cabinet of Ministers has approved a new tariff*, Ukrposhta, <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57010-ukrposhta-prodovzhit-dostavku-pensij-ta-subsidij-u-2020-roci-kabmin-zatverdiv-novij-tarif>Ukrposhta will continue to deliver pensions and subsidies in 2020 - the Cabinet of Ministers has approved a new tariff. 331]
- Ukrzaliznytsia (2020), *Consolidated Financial Plan for 2020*, Ukrzaliznytsia, <https://www.uz.gov.ua/files/file/about/investors/FP%20%D0%A3%D0%97%202020n.pdf>. 83]
- Ukrzaliznytsia (2020), *Ukrzaliznytsia will triple capital investments in repairs, modernization and construction*, Ukrzaliznytsia, https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/529999/. 86]
- Ukrzaliznytsia (2019), *Consolidated Financial Statement, 2019 (audited)*, Joint Stock Company Ukrainian Railways, <https://www.uz.gov.ua/files/file/about/investors/JSC-Ukrainian-Railways-Consolidated-financial-statements-as-at-31-Dec-20....pdf>. 314]
- Ukrzaliznytsia (2019), *JSC "Ukrainian Railways" Strategy for 2019-2023*, Ukrzaliznytsia, <https://www.uz.gov.ua/files/file/Strategy-5-Typography-%D0%B0%D0%BD%D0%B3.pdf>. 81]
- UKSATSE (2020), *Annual Report 2019*, Ukrainian State Air Traffic Services Enterprise, 294]

http://uksatse.ua/doc/Annual_report_2019_eng.pdf.

UKSATSE (2020), *UKSATSE reaches contract conclusion with UIA on its own terms*, Ukrainian State Air Traffic Services Enterprise, 296] |
<http://uksatse.ua/index.php?s=43055a475283f62918f5e8b21e526d70&s=eb512ecf36915f56bc362cb8456a1585&s=54c517ba5475143e4ba19a5f8cefeb71&s=4560c90a8841b49f908abde5197350ca&act=Part&CODE=247&id=625&lang=en>.

UKSATSE (2016), *Statute for the Ukrainian State Air Traffic Enterprise*, Odessa Regional Trade Union for Air Traffic Controllers, 319] |
<http://opad.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B5%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%85%D1%83.pdf>.

UKSATSE (n.d.), *UKSATSE Structure and Contact Information*, Ukrainian State Air Traffic Services Enterprise, 295] |
<http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=232>.

UNIAN (2020), *Competition for election of Ukrzaliznytsia chairman may end in corruption scandal - mass media*, Unian, 164] |
<https://www.unian.ua/economics/transport/konkurs-z-obrannya-golovi-ukrzaliznici-mozhe-zakinchitis-korupciynim-skandalom-zmi-novini-ukrajina-11116553.html>.

Unian (2021), *Environmental tax on CO2 can be increased to compensate for the “green tariff”* - Vitrenko, Unian, 71] |
<https://www.unian.ua/economics/energetics/zelena-energetika-podatok-na-vikidi-so2-mozhut-zbilshiti-novini-sogodni-11327150.html>.

Unian (2021), *Rada puts cap on acting ministers' term in office*, Unian, 336] |
<https://www.unian.info/politics/cabinet-rada-puts-cap-on-acting-ministers-term-in-office-11324012.html>.

Unian (2020), *The Cabinet wants to privatize each of the state banks*, Unian, 174] |
<https://www.unian.ua/economics/finance/privatizaciya-derzhbankiv-kabmin-hoche-prodati-derzhbanki-do-2025-roku-novini-ukrajina-11134217.html>.

Unian (2020), *The court reinstated Hvozdia as the chairman of the supervisory board of Ukrhydroenergo*, UNIAN, 335] |
<https://www.unian.ua/economics/energetics/10872638-sud-vidnoviv-gvozdiya-na-posadi-golovi-naglyadovoji-radi-ukrgidroenergo.html>.

Usov, A. (2020), *Ukraine's parliament passes EBRD-supported derivatives law*, European Bank for Reconstruction and Development, 37] |
<https://www.ebrd.com/news/2020/ukraines-parliament-passes-ebrd-supported-derivatives-law.html>.

USPA (2020), *Strategic Development Plan*, Ukrainian Sea Ports Authority, 98] |
<http://uspa.gov.ua/en/about-us/strategichnij-plan-rozvitku>.

USPA (n.d.), *About us*, Ukrainian Sea Ports Authority, 97] |
<http://uspa.gov.ua/en/about-us>.

Verkhona Rada (2020), “Draft Law on Amendments to Section V “Final and Transitional Provisions” of the Law of Ukraine “On Privatization of State and Communal Property” on Privatization of Large-Scale Privatization Objects”, Vol. 24 December, 224] |
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70747.

Verkhona Rada (2018), *About privatization of the state and municipal property*, 210] |
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>.

Verkhovna Rada (2021), <i>Draft Law on Amendments to Section V “Final and Transitional Provisions” of the Law of Ukraine “On Privatization of State and Communal Property” on Privatization of Large-Scale Privatization Objects</i> , http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70747 .	200]
Verkhovna Rada (2020), <i>Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Protection of Whistleblower</i> , No. 3450, Verkhovna Rada of Ukraine, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68779 .	272]
Verkhovna Rada (2020), <i>Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts to Ensure Openness of Information on the Amount of Remuneration in State-Owned Companies</i> (No. 3952), Verkhovna Rada of Ukraine, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69634 .	191]
Verkhovna Rada (2020), <i>Draft Law on Defence Procurement No.2398</i> , Verkhovna Rada of Ukraine, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67485 .	257]
Verkhovna Rada (2020), <i>Draft Law on Peculiarities of Reforming Enterprises of the State-Owned Defense-Industrial Complex</i> , No. 3882, Verkhovna Rada of Ukraine, https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3240 .	111]
Verkhovna Rada (2020), <i>Draft Law on the List of State Property Objects Not Subject to Privatization</i> (No. 4020), Verkhovna Rada of Ukraine, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69796 .	121]
Verkhovna Rada (2020), <i>On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Simplification of Attracting Investments and Introduction of New Financial Instruments</i> , No. 738-IX, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-20#Text .	38]
Verkhovna Rada (2019), <i>Election Code of Ukraine</i> , No. 396-IX, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-IX#Text .	321]
Verkhovna Rada (2019), <i>On Amendments to the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” Concerning Detectors of Corruption</i> (198-IX), Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text .	271]
Verkhovna Rada (2019), <i>On recognizing as invalid the Law of Ukraine “On the list of state property objects that are not subject to privatization”</i> , No. 145-IX, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20#Text .	143]
Verkhovna Rada (2018), <i>Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures</i> , No. 2597-VIII, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text .	142]
Verkhovna Rada (2018), <i>Law of Ukraine on Privatisation of State and Municipal Property</i> , No. 2269-VIII, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text .	130]
Verkhovna Rada (2017), <i>Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of Corporate Governance of Legal Entities, the State’s Shareholder</i> , No. 6428, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61755 .	198]
Verkhovna Rada (2017), <i>Law of Ukraine about the Electricity Market</i> , No. 2019-VIII, Verkhovna Rada of Ukraine, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19 .	245]

- Verkhovna Rada (2017), *Law of Ukraine on environmental impact assessment (2059-VIII)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>. 264]
- Verkhovna Rada (2017), *Law of Ukraine on the Audit of Financial Statements and Auditing Activities, No. 2258-VIII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>. 284]
- Verkhovna Rada (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Simplification of Doing Business and Attracting Investments by Issuers of Securities (No. 2210-VIII)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-19#Text>. 119]
- Verkhovna Rada (2016), *Law of Ukraine about Modification of some Legislative Acts concerning Management of Objects of the State and Municipal Property, No. 1405-VIII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19#Text>. 197]
- Verkhovna Rada (2016), *Law of Ukraine on Judiciary and the Status of Judges, No. 1402-VIII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>. 9]
- Verkhovna Rada (2015), *About modification of some legislative acts of Ukraine concerning protection of the rights of investors (289-VIII)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-19/ed20181001#Text>. 270]
- Verkhovna Rada (2015), *Law of Ukraine about Public Procurement, No. 922-VIII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>. 145]
- Verkhovna Rada (2015), *Law of Ukraine about the Accounting Chamber, No. 576-VIII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>. 208]
- Verkhovna Rada (2014), *Law of Ukraine about State Aid to Business Entities, No. 1555-VII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>. 137]
- Verkhovna Rada (2014), *Law of Ukraine on the Prevention of Corruption, No. 1700-VII*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. 152]
- Verkhovna Rada (2012), *About some questions of debts of the enterprises of a defense-industrial complex - participants of the State concern "Ukroboronprom" and maintenance of their stability development, No. 5213-VI*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5213-17#Text>. 138]
- Verkhovna Rada (2011), *Law of Ukraine about the Features of Management of Objects of State Property in Defence-Industrial Complex, No. 3531-VI*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17#Text>. 125]
- Verkhovna Rada (2010), *Law about public private partnership (2404-VI)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>. 262]
- Verkhovna Rada (2008), *Law of Ukraine about Joint-Stock Companies, No. 514-VI*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text>. 123]
- Verkhovna Rada (2006), *Law of Ukraine about Holding Companies in Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3528-15#Text>. 131]
- Verkhovna Rada (2006), *Law of Ukraine about Securities and Stock Market*, Verkhovna 233]

- Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>.
- Verkhovna Rada (2006), *Law of Ukraine about the Management of Objects of State Property, No. 185-V*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>. 122] |
- Verkhovna Rada (2004), *The utility has a plot of land that is in permanent use. No. p0641697-04*, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/p0641697-04#Text>. 340] |
- Verkhovna Rada (2003), *Commercial Code of Ukraine, No. 436-IV (as amended)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>. 5] |
- Verkhovna Rada (2000), *Law on Banks and Banking Activities, No. 2121-III*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>. 124] |
- Verkhovna Rada (1999), *Law of Ukraine about trade unions, their rights and guarantees (No. 1045-XIV)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>. 267] |
- Verkhovna Rada (1996), *Constitution of Ukraine (as amended)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. 4] |
- Verkhovna Rada (1995), *Law of Ukraine on the Use of Nuclear Energy and Radiation Safety, No. 39/95-BP*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text>. 317] |
- Verkhovna Rada (1971), *Labour Code of Ukraine (No. 322-08)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv#n17>. 266] |
- Verkhovna Rada (1991), *Law of Ukraine on consumer protection (1023-XII)*, Verkhovna Rada of Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>. 268] |
- World Bank (2020), *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, World Bank Group, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>. 24] |
- World Bank (2020), *World Development Indicators*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. 1] |
- World Bank (2019), “Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine”, *Proposals for Market Regulation, Competition Policy, and Institutional Reform*, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/368301553112891891/pdf/135463-WP-P169603-PUBLIC.pdf>. 249] |
- World Economic Forum (2019), *Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. 25] |
- Yablonovsky, D. (2019), *Five reasons to liquidate utility security companies*, Vox Ukraine, <https://voxukraine.org/uk/p-yat-prichin-likviduvati-komunalni-ohoronni-firmi/>. 254] |
- Yakovenko, G. (2020), *Ukrposhta received UAH 500 million from the state budget in 2019*, UkraNews, <https://ukranews.com/ua/news/682437-ukrposhta-z-derzhbyudzhetu-otrymala-pivmilijona-gryven>. 330] |
- Yasinska, M. (2020), *The promised three years are waiting: the first positive precedent for* 345] |

a derivative lawsuit, Liga Zakon, https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/192545_obtsyanogotri-roki-chekayut-pershiy-pozitivniy-pretsedent-za-pokhdnim-pozovom.

YouControl (2020), *YouControl Database: Key Financial Indicators in SOEs, MOEs and private companies*. 85]

Zotsenko, O. (2014), *Main aspects of the Ukrainian Share Market Management*, <http://dx.doi.org/10.15544/mts.2014.041>. 35]

Zubkova, D. (2021), *Naftogaz Plans To Bring Company To IPO In 2025*, *UkraNews*, <https://ukranews.com/en/news/757451-naftogaz-plans-to-bring-company-to-ipo-in-2025>. 202]



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs