



Посібник до реалізації рекомендацій



Оцінка
корпоративного
управління
державним
авіаційним
сектором
України
Приклад ДП
“Антонов”

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ

ОЕСР – це унікальний форум, в рамках якого державні органи разом працюють над економічними, соціальними та екологічними проблемами глобалізації. Також, ОЕСР знаходиться на передньому краї зусиль, націлених на підтримку реагування урядів на нові процеси і проблеми, зокрема у сфері корпоративного державного управління, економіки, що базується на інформації, та проблем, що виникли через старіння населення. Організація створює платформу для порівняння досвіду реалізації політики, пошуку вирішення спільних проблем, виявлення кращої практики і роботи з координації внутрішньої та міжнародної політики.

Наступні країни є членами ОЕСР: Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чилі, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Велика Британія та сполучені штати Америки . Європейський Союз бере участь в роботі ОЕСР.

www.oecd.org

Програма конкурентоспроможності Євразії ОЕСР

Метою Програми конкурентоспроможності Євразії ОЕСР, створеної у 2008 р., є прискорення економічних реформ та покращення бізнес клімату для досягнення сталого розвитку та підвищення працевлаштування у двох регіонах: Центральній Азії (Афганістан, Казахстан, Киргизька Республіка, Монголія, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан) і Східній Європі та Південному Кавказі (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова і Україна).

www.oecd.org/daf/psd/eurasia

Головний контакт

Антоніо Сомма

в.о. Голови Програми конкурентоспроможності Євразії ОЕСР

antonio.somma@oecd.org

Деніел Блум

Старший аналітик Відділу корпоративних відносин ОЕСР, відповідальний за роботу ОЕСР над питаннями корпоративного управління в країнах Євразії та Латинської Америки, а також у країнах ОЕСР

Daniel.Blume@oecd.org

www.oecd.org/daf/corporateaffairs

**Оцінка корпоративного управління
державним авіаційним сектором України
Приклад ДП "Антонов"**

ГРУДЕНЬ 2012

Передмова

З 2009 р. Програма ОЕСР “Конкурентоспроможність Євразії” надає підтримку Уряду України в реформуванні національної економіки в рамках проекту “Стратегія конкурентоспроможності для України”. Ця Оцінка містить конкретні висновки за результатами другої фази проекту. В Оцінці подано аналіз специфічних спричинених політикою бар’єрів на шляху підвищення конкурентоспроможності одного із визначених на першій стадії проекту секторів із значним потенціалом залучення інвестицій, а саме в секторі цивільного авіабудування, де превалює державна власність, із фокусом корпоративному державному управлінні.

Протягом фази II проекту (2011-12) ОЕСР співпрацювала з Урядом України, приватним сектором, з міжнародними організаціями та громадянським суспільством через надання дорадчих послуг щодо усунення специфічних для сектора спричинених політикою бар’єрів із використанням вітчизняних експертних знань в галузі та політиці для їх націлення на найбільш практичні та ефективні заходи.

Проект впроваджується у співпраці з Урядом України за фінансової підтримки Уряду Швеції.

Подяка

Дану Оцінку підготовлено як внесок до роботи, виконаної Програмою ОЕСР Конкурентоспроможність Євразії за дорученням Керівного комітету Ініціативи для східної Європи і Південного Кавказу та Робочої групи ОЕСР з державної власності та практики приватизації, в консультативному процесі з Урядом України та за участю приватного сектору в Україні.

Оцінку підготовлено на базі інформації, отриманої з відповідей зацікавлених сторін в Україні на анкету ОЕСР та в процесі інтерв'ю з відповідальними органами державної влади, керівництвом ДП Антонов, з іншими зацікавленими сторонами, а також з аналізу відповідної документації.

До цієї роботи долучалися представники Адміністрації Президента України, декількох міністерств, відомств і державних підприємств в Україні,¹ а саме:

- Ірина Акімова, Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; Валерій Хорошковський, Перший віце-прем'єр-міністр України; Андрій Ключев, колишній Перший віце-прем'єр-міністр України та колишній Міністр економічного розвитку і торгівлі; а також Володимир Горбулін, колишній Генеральний директор Національного космічного агентства України, колишній Секретар Ради національної безпеки і оборони України, академік Національної Академії наук України.
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі: Петро Порошенко, Міністр економічного розвитку і торгівлі; Анатолій Максюта, Перший заступник міністра; Володимир Бандуров, Заступник міністра; Володимир Павленко, Заступник міністра; а також Олена Кучеренко, керівник Департаменту міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями; Віталій Майстренко, Директор, Департамент промислової політики; Веніамін Філатов, Заступник начальника, Управління оборонно-промислового комплексу, Департамент захисту і безпеки економіки; Тетяна Зінченко, колишній керівник Відділу міжнародного співробітництва та іноземної технічної допомоги; Оксана Іванова, головний спеціаліст, Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями; Віталій Троян, головний спеціаліст, Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями.

¹ Інтелектуальний внесок не передбачає ухвалення учасниками процесу звіту Оцінки та її рекомендації в цілому.

- Представники Державного агентства України з управління державними корпоративними правами і майном: Дмитро Колесніков, Голова Агентства держмайна України; Олександр Каленков, Перший заступник Голови, Агентство держмайна України; Олександр Шубін, радник Голови Агентства держмайна України; Сергій Сиротюк, Директор, Департамент взаємодії з підприємствами високотехнологічних галузей; Володимир Балясников, Заступник Директора, Департамент взаємодії з підприємствами високотехнологічних галузей.
- Представники ДП Антонов: Юрій Андрієнко, Віце-президент; Олександр Ківа, Віце-президент; Валерій Іванов, Заступник генерального директора; Олександр Грідасов, головний спеціаліст.
- Учасники Робочої групи з Participants to the Working Group on Machinery and Transport Equipment Manufacturing: Тетяна Кобзева, Начальник відділу статистики інвестицій зовнішньоекономічної діяльності та інвестиційних проектів, Державна служба статистики України; Юрій Прокопенко, Заступник директора, начальник управління досліджень виробничих та продовольчих ринків, департамент дослідження ринків, Антимонопольний комітет; мирослава Собко, Заступник директора, Департамент статистики промисловості, Державна служба статистики України; Леонід Шофаренко, Начальник відділу кооперації та інвестицій, Державне космічне агентство.
- Експерти, які зробили інтелектуальний внесок: Олександр Окунєв, Директор, Центр корпоративного управління, Міжнародний інститут бізнесу.
- Агентство Швеції з міжнародного розвитку (SIDA), що було донором проекту і надавало важливе скерування і підтримку: Його Високоповажність Стефан Гулгрєн, Посол Швеції в Україні; Мірія Петерсон, радник і Директор SIDA в Україні; Ольга Тимошенко, співробітник програм SIDA.
- Співголови Ініціативи ОЕСР для Східної Європи та Південного Кавказу: Швеція (Його Високоповажність Андерс Ахнлід, Посол і Постійний представник Швеції в ОЕСР) та Польща (Його Високоповажність Павел Войчеховський, Посол і Постійний представник Польщі в ОЕСР).

Цю Оцінку було написано під керівництвом Каролін Ервін, керівника Директорату в справах фінансування та підприємництва (ДФП).

Джеймс Колвін, консультант ОЕСР, працював як головний розробник Оцінки, із інтелектуальним внеском Арто Хонканіємі, Старшого фінансового радника, Адміністрація Прем'єр-міністра Фінляндії, який представляв Робочу групу ОЕСР з державної власності та практики приватизації. Наглядові функції від Секретаріату ОЕСР виконував Деніел Блюм, при додатковому інтелектуальному внеску Ганса Крістіансена.

Антоніо Сомма, виконуючий обов'язки керівника програми "Конкурентоспроможність Євразії", виконував наглядові функції, а Грегорі Леконт координував діяльність проекту "Стратегія секторної конкурентоспроможності для України", в рамках якого було виконано цю Оцінку.

Місцева підтримка в Україні була забезпечена Оксаною Шуляр, консультантом ОЕСР і колишнім радником Голови комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Усний та письмовий переклад виконала Людмила Стріляна-Тараніна.

Цінну адміністративну підтримку надали Анна Чахтактінські, Орла Халлідєй, Елізабетта Да Прагі, Лінн Уїзні, Анна Содерстром і Катюша Боффа.

Дана Оцінка публікується за дорученням Генерального секретаря ОЕСР.

Зміст

Скорочення і абрєвіатури	8
Резюме	9
Оцїнка	9
Рекомендації	11
Вступ	13
ГЛАВА 1: Фон і контекст	15
Історія ДП Антонов	15
Мотивація вдосконалення державного управління	16
Глава 2: Опис моделі бізнесу	20
Сучасна корпоративна структура ДП Антонов	20
Організаційно-правові форми ДП в Україні	21
ДП Антонов	22
Державний авіабудівний концерн Антонов (“Концерн Антонов”)	22
Компанії-виробники в Концерні Антонов	22
Глава 3: ДП Антонов і його правове середовище	24
Непорівнянні форми власності	24
Проблеми, що повстають через структуру унітарного підприємства	25
Рамкова промислова політика	28
Фінансові трансферти між ДП Антонов і державою	28
Проблеми регулювання	30
Глава 4: Структура власності	32
Вдосконалення політики власності щодо ДП і ДП Антонов	32
Вдосконалення функцій централізованого (або координуючого) органу-представника власника	33
Зменшення залучення органу-представника власника до щоденного управління діяльністю	34
Виконання основних функцій власника потребує підсилення	34
Глава 5: Прозорість і розкриття інформації	37
Річна звітність з аудиторським висновком	37
Стандарти фінансової звітності	38
Внутрішній контроль ризиків	38
Розділення військового і цивільного виробництва	39
Глава 6: Рекомендації щодо реформування	42
Організаційно-правова форма	42
Регулювання, підтримка галузі та державні трансферти	43
Власність	44
Прозорість / Розкриття інформації	45
Рада директорів	47

Бібліографія 49

Графік

2.1. Antonov Group Structure 20

Вставка

2.1 Організаційно-правові форми ДП в Україні 21
5.1 Підхід компанії Boeing до розділення військової та цивільної діяльності..... 41

Скорочення і аббревіатури

ДП Антонов	Державне підприємство Антонов
Концерн Антонов	Державний авіабудівний концерн Антонов
МСФЗ	Міжнародні стандарти фінансової звітності
АТ	акціонерне товариство
MRO	технічне обслуговування, поточний і капітальний ремонт
ОЕСР	Організація економічного розвитку і співробітництва
ППП	публічно-приватне партнерство
ДіР	дослідження і розробка
SIDA	Агентство Швеції з міжнародного розвитку
ДП	державне підприємство
ФДМ	Фонд державного майна
Агентство держмайна України	Державне агентство України з управління державними корпоративними правами і майном
UAC	Об'єднана авіабудівна корпорація
ПДВ	податок на додану вартість

Резюме

Оцінка

Сильна мотивація до реформи державного управління

Україна має довгу багату історію в секторі аеронавтики і зберігає спроможність як проектування, так і виробництва. Поряд з приватизацією низки підприємств, Україна залишила за державою право власності щодо ДП Антонов через його стратегічну роль в українській економіці та безпеці. Проте, має місце поступове уповільнення розвитку дослідницького й технологічного потенціалу в українському авіабудуванні, і це послабило його позицію в секторі відносно інших країн. Від нестачі інвестицій та, відповідно, недостатньої конкурентоспроможності потерпають розвиток досліджень, інфраструктури та людських ресурсів.

Реформа структури державного управління - один з інструментів, який Уряд прагне використати з метою повернути цю галузь на шлях зростання. Такі інструменти являють собою і складову процесу реформування, і сприяють іншим довгостроковим реформам. У 2008 р. Україна прийняла Стратегію розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 р. Стратегія привертає увагу до так явного зниження спроможності, визначає організаційні, правові, фінансові, економічні та інші проблеми функціонування й розвитку галузі.

В Україні авіабудування має обмежені фінансові можливості як на стадії розробки, так і у фінансуванні клієнта. Виробництво літака, особливо у фазі розробки, вимагає великого обсягу інвестицій та пов'язано з високим рівнем ризику. В цьому контексті, вдосконалення державного управління і структури власності ДП Антонов розробляється з метою підвищити його привабливість для інвесторів з приватного сектора.

Оновлення сучасної структури державного управління ДП Антонов може краще підготувати компанію до стратегічних змін і гармонізувати державне управління цим підприємством з моделлю державного управління, прийнятою майже всіма його вірогідними конкурентами. Швидкість змін у цьому секторі вимагатиме, щоб моделі власності та управління були здатними динамічно реагувати на темпи реформування галузі. Якщо коротко, щоб в цьому середовищі ДП Антонов стало компанією світового рівня, підприємство має рухатися в бік системи корпоративного управління світового рівня.

Існуюча корпоративна структура створює ряд проблем державного управління, як зазначено далі:

- **Унітарні підприємства не мають Ради директорів** – Кожне унітарне підприємство має Генерального директора, який призначається на базі Договору про результати діяльності та підзвітний безпосередньо державному відомству - представнику власника. Немає Ради директорів, що є посередником у відносинах між представником власника та управлінцями компанії.
- **Відсутність фінансової гнучкості** – Унітарні підприємства, такі як ДП Антонов, не мають акціонерного капіталу та не володіють своїми базовими активами. Це обмежує здатність реструктуризувати капітал ДП Антонов через розміщення акцій та нарощування капіталу переведенням активів.
- **Регуляторні обмеження участі у спільних підприємствах** – Декретом Кабінету Міністрів українським ДП заборонено створювати спільні підприємства або корпоративні партнерства. Метою цього законодавчого акту було запобігання корупції в сфері управління ДП. Така заборона істотно обмежує здатність ДП Антонов розбудовувати стратегічні партнерства з виробниками і постачальниками.
- **Правове регулювання унітарних підприємств не узгоджується з нормами приватного сектора** – Наприклад, звільнення ДП Антонов (як унітарного підприємства) від визнання неплатоспроможним та від процедури банкрутства створює підсилене сприйняття кредитного ризику, що асоціюється із стягненням боргів компанії в судовому порядку, коли ймовірно, що за реальних обставин Уряд підтримає компанію в разі виникнення проблем з фінансами.

Структура концерну Антонов також спричинює проблеми в державному управлінні. Концерну бракує контролю над діяльністю компаній, з яких він складається: він не холдингова компанія, а колегіальна структура. Це негативно впливає на його можливості виконувати свої повноваження. Крім того, членам його Правління недостає незалежності. Правління концерну складається з Генеральних директорів компаній - засновників, і це компрометує спроможність Правління діяти у спільних інтересах компаній. У складі Правління концерну немає жодного члена, який не був би управлінцем компанії, що входить до концерну. Нарешті, залишаються неясними відносини між Генеральним директором концерну Антонов і Генеральним директором ДП Антонов (який також вважається керівником концерну).

Рекомендації

Політика власності потребує підсилення

У випадку України існують головні складові структури власності, хоча вони не об'єднані в консолідованому політичному документі. Консолідація цих складових в єдиному політичному документі дозволила б Україні формувати більш конкретні завдання для державного сектора в цілому. Цю ситуацію загострює той факт, що має місце розділення повноважень і функцій між різними державними органами. Це означає відсутність окремої державної структури, що повною мірою виконує функції нагляду щодо сектора ДП, а обов'язки нагляду розпорозені по міністерствах і відомствах.

Фінансові трансферти між державою і ДП Антонов є складними і являють собою комплекс різних субсидій, вливань капіталу, кредитних гарантій і податкових пільг, що їх компенсує високий рівень зобов'язань щодо сплати дивідендів державі. Сфокусована власність встановила би засади переговорів стосовно ефективнішого фінансування основних засобів і оборотних коштів та умов отримання субсидій.

Найбільшою проблемою державного управління ДП, і зокрема ДП Антонов, - це міра свободи компанії самостійно приймати рішення щодо її функціонування. Державне агентство з управління корпоративними правами, - (орган, що виконує функції нагляду відносно ДО Антонов), - значною мірою залучено до операцій компанії. Відсутність поважаної Ради директорів спричинила вакуум нагляду, який і заповнило Державне агентство. Реформа структури державного управління дозволить Державному агентству виконувати більш прийнятну йому роль представника власника, зосередженого на виконанні функцій основного акціонера, а саме - призначення Ради директорів і виконання моніторингу результатів діяльності.

Прозорість і розкриття інформації не досягають оптимального рівня

Рівень розкриття інформації щодо ДП в Україні є взагалі недостатнім, порівняно до міжнародної кращої практики. Українське законодавство не передбачає оприлюднення річних звітів ДП, зокрема у випадку ДП Антонов, стан рахунків ДП та інша дотична ДП інформація може підпадати під положення про державну таємницю через стратегічні та оборонні функції ДП. ДП Антонов формує свою річну фінансову звітність згідно українських положень бухгалтерського обліку, від чого ця інформація втрачає якість та всебічність. Для фінансової звітності ДП Антонов характерне менш детальне розкриття інформації, ніж очікується згідно Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ). Наприклад, деталі операцій зв'язаних сторін не розкриті, а (через занепокоєння, щодо спільних підприємств і вимивання активів), варто розглядати деталізацію і більш ретельне розкриття інформації як граничну вимогу. Значним кроком вперед може стати подання фінансової звітності відповідно до МСФЗ.

Має місце побоювання, що оборонні компоненти діяльності ДП Антонов стануть за завади більш всебічному розкриттю інформації. Мірою такого занепокоєння, можна прийняти різні рівні розкриття інформації для військових підприємств, і при цьому дозволити на синергію (разом із економією на масштабі), що діє завдяки комбінованому виробництву.

Прийняття структури холдингової компанії сприятиме реформуванню

Даний звіт містить низку рекомендацій щодо реформи, але граничний для компанії захід - прийняти ефективнішу корпоративну структуру. Найбільш життєздатною структурою може стати новостворена холдингова компанія, що перебере на себе функції координації, які зараз виконує

концерн Антонов. Холдинг потрібно організувати як акціонерну компанію відповідно до норм приватного сектора. Три унітарні підприємства необхідно так само перетворити на акціонерні компанії, що функціонуватимуть як дочірні підприємства холдингової компанії. Прийняття такої організаційно-правової форми поставить ці три підприємства на засади, подібні до їх головних глобальних конкурентів, а їх структура буде певною мірою забезпечувати їм максимальну гнучкість в термінах виробництва і капіталу.

Використання структури акціонерної компанії створює можливість для держави як власника призначити надзвичайно компетентну Раду директорів/Правління, що зосередить розмаїття навичок і досвіду, що має допомагати ДП Антонов розв'язати значні стратегічні проблеми, з якими воно стикається. В ідеалі до складу Ради директорів/Правління входять головним чином не управлінці компанії під керівництвом незалежного Голови. Призначення на посади в Раді директорів/Правлінні потрібно виконати в рамках відкритого і прозорого процесу, що сфокусований на заслугах кандидатів і запобігає виникненню конфлікту інтересів.

Структура холдингової компанії також стане підвалинами реформи на шляху до прозорості та розкриття інформації про державні компанії, а також до більш досконалого управління фінансуванням капіталовкладень і оборотних коштів. В рамках такої структури, якщо необхідно, жорстко розділяють виробництво військових і цивільних літаків в окремих юридичних особах.

Вступ

В рамках Ініціативи ОЕСР для Східної Європи і Південного Кавказу (див. Вставку нижче), було виконано аналіз секторної конкурентоспроможності Республіки Україна у Фазі I ширшого проекту, що має на меті сприяти підвищенню секторної конкурентоспроможності країни та засад інвестування. Проект наслідує трифазний підхід і реалізується протягом п'яти років (2009-14): по-перше, проект розробляє стратегію секторної конкурентоспроможності (Фаза I); по-друге, проектом вироблені рекомендації щодо конкретних варіантів політики, націлених на усунення існуючих обмежень (Фаза II); нарешті, проект започатковує механізми сталого реформування (Фаза III). Мета Фази II, що її фінансує Уряд Швеції, - надавати дорадчі послуги, що сприяють формуванню конкретних рекомендацій стосовно політики, яку можна реалізувати з метою подолати існуючі перепони на шляху до конкурентоспроможності.

Ця Оцінка є складовою продукту Фази II проекту. У Фазі I (2009-11) було визначено специфічні джерела конкурентоспроможності для ключових секторів: агробізнес (з фокусом на ланцюгу створення доданої вартості зернових і на ланцюгу створення доданої вартості молочних продуктів), енергоефективність і технології використання поновлюваних джерел енергії (з фокусом на ланцюгу створення доданої вартості на базі біомаси), і виробництво машин і транспортного устаткування (з фокусом на ланцюгу доданої вартості в цивільному авіабудуванні).

Аналіз визначив існуючі проблеми, і були запропоновані цільові рекомендації щодо політики в кожному секторі. Корпоративне державне управління було визначено важливим бар'єром конкурентоспроможності в секторі цивільного авіабудування, де переважає державна власність. Висновки, отримані у Фазі I проекту, наведені у звіті *Стратегія секторної конкурентоспроможності для України*, опублікованому у 2012 р. Фаза II (2011-12) зосереджується на конкретних діях з метою усунути цей бар'єр.

Оцінка містить рекомендації щодо засад державного корпоративного управління та практики державних підприємств України, залучених до виробництва літаків Антонов в контексті ширшого підходу уряду України до виконання функції нагляду щодо державних підприємств. Оцінку корпоративного управління ДП Антонов виконано з посиланням на *Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами*. Для цілей даного звіту термін ДП Антонов відновиться до групи пов'язаних, але окремих українських державних підприємств, залучених до проектування, виробництва і маркетингу літаків Антонов. Головне підприємство, - ДП Антонов, що бере початок у проектному бюро Антонов. Крім нього в структурі діють два авіабудівні виробництва. Організаційно-правова форма кожної з цих трьох компаній - унітарне підприємство, що має коріння у правовій системі радянських часів. Крім цих трьох компаній, у 2010 році було засновано Державний авіабудівний концерн Антонов для забезпечення об'єднаного маркетингу як проектування, так і виробництва.

Ініціатива ОЕСР для Східної Європи і Південного Кавказу

Започаткована у квітні 2009 року Ініціатива ОЕСР для Східної Європи і Південного Кавказу – це складова Програми ОЕСР «Конкурентоспроможність Євразії», яка націлена на сприяння економічному зростанню у Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Її завдання – поділитися з органами державного управління в регіоні знаннями, досвідом і найкращою практикою країн-членів ОЕСР, аби створити здоровий бізнес-клімат для інвестування, підвищити рівень продуктивності та надати підтримку підприємництву, розвивати приватний сектор і будувати економіку на базі знань, щоб сектори стали більш конкурентоздатними і привабливими для іноземних інвестицій. Такий підхід охоплює як аспекти регіональної політики, з діалогом на рівних і розбудовою спроможності, так і аспект специфіки країни з підтримкою реалізації низки пріоритизованих реформ. Діяльність включає і аналіз секторів, що охоплює формування цільової політики і необхідних на рівні галузі стратегій. В охоплених Програмою країнах державні органи, приватний сектор і громадянське суспільство залучені до діалогу і співпраці на підтримку заходів політики та до визначення головних бар'єрів відносно секторної конкурентоспроможності.

Участь всіх зацікавлених сторін в процесі реформування, включно з іноземними інвесторами, набуває особливої ваги для гарантії ефективності та прозорості рекомендованих політичних рішень.

Глава 1

фон і контекст

Історія ДП Антонов

Україна - одна з декількох країн в світі, здатних виробляти сучасну авіацію. Конструкторське бюро Антонов було створене у 1946 р. як складова обширного сектора авіабудування СРСР, і з того часу розробило багато літаків різних типів і класів.

Участь України в цьому секторі починається в спроможності СРСР в аерокосмічному секторі. В авіабудуванні СРСР практикувався децентралізований підхід, і конструкторські бюро були відокремлені від серійного виробництва. ДП Антонов починалося як одне з основних конструкторських бюро в радянській системі. Проте, на додаток до конструкторського бюро Антонов в Україні були (і є) ряд державних підприємств-виробників серійної продукції, а саме - Харківське державне авіаційне виробниче підприємство та Київський авіаремонтний завод 410 цивільної авіації. Третій завод-серійний виробник, - Київський державний авіаційний завод, - був об'єднаний з конструкторським бюро антонов у 2010 році в Авіаційний науково-технічний комплекс імені О.К. Антонова (ДП Антонов).

Після проголошення Україною незалежності, кількість заводів, що виробляли серійну продукцію, конструкторські бюро та деякі з наукових центрів, залучених до сектору авіабудування, були відокремлені і приватизовані. Таким чином, приватний сектор також відіграє активну роль в українському секторі цивільного авіабудування, у якості постачальника компонентів, наприклад, як постачальник двигунів ПАТ «Мотор-Січ», або виробники легкої авіації ТОВ «Аерос», ТОВ «Аеропракт» і ТОВ КБ «Аерокоптер». Однак, ДП Антонов залишився державним підприємством через його центральну стратегічну роль в економіці та безпеці країни.

ДП Антонов працює над розробкою та серійним випуском широкого спектру літаків, включно з великими вантажними літаками (Ан-124, Ан-225), військовими транспортними літаками (Ан-70) і цивільними пасажирськими літаками (Ан-148). Увага приділяється літакам подвійного призначення, що їх можна пристосовувати як для цивільного, так і для воєнного використання.

Згідно останнім фінансовим звітам ДП Антонов, на підприємстві працюють понад 12 000 осіб. У 2011 фінансовому році ДП Антонов звітувало дохід на суму 3,17 мільярдів гривень (~ 395 мільйонів доларів США)² і прибуток на суму 193 мільйонів гривень (~ 24,5 мільйонів доларів США). Це більше показників попереднього року, де дохід становив 2,28 мільярдів гривень (~ 285 мільйонів доларів США), а прибуток - 82 мільйони гривень. (~10 мільйонів доларів США).

² На базі середнього курсу обміну USD/UAN протягом 2011 року = ~8,0

Мотивація вдосконалення державного управління

Уряд України визначив авіабудування, сектором, який є “стратегічно важливим для безпеки та економіки держави”. Це знайшло відображення в Стратегії розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року, ухваленій Кабінетом Міністрів України у 2008 році (далі – «Урядова Стратегія»).

Урядова Стратегія робить наголос на тому, що Україна має потенціал розвитку розробки та виробництва літаків, їх компонентів для цілого спектру типів літаків. Однак, має місце поступове уповільнення розвитку дослідницького і технологічного потенціалу в авіаційній промисловості, і це уповільнило зміцнення відносної переважної позиції України в цьому секторі, порівняно з іншими країнами. Нестача інвестицій і відповідна нестача конкурентоспроможності, стосуються спроможності досліджень, інфраструктури та людських ресурсів.

В Урядовій Стратегії присутній пошук вирішення проблеми цього явного спаду шляхом розв’язання організаційних, правових, фінансових, економічних та інших проблем функціонування і розвитку цієї галузі. Стратегія дає зрозуміти, що реформа структури управління державними підприємствами і реформа структури власності на рівні акціонера, становлять і складову цього процесу реформування, й інструмент сприяння сталості реформування в довгостроковій перспективі.

Недостатній доступ до фінансування стримує розвиток ДП Антонов і цивільного авіабудування

З метою створити засади майбутнього зростання, стратегія пропонує структурні реформи в галузі. Плани держави щодо сектора, і зокрема щодо ДП Антонов, включають дозвіл на: залучення капіталу на ринкових умовах; створення партнерств з приватними підприємствами (ППП); гнучкішу практику закупівель. Такий підхід розроблено з метою стимуляції залучення позабюджетних ресурсів для реформи фінансів у вітчизняній авіаційній промисловості, а також для скорочення видатків коштів Державного бюджету на розвиток галузі.

В публікації ОЕСР 2012 року Стратегія секторної конкурентоспроможності для України відзначено, що українська авіаційна галузь має обмежену фінансову спроможність як у фазі розробки, так і щодо фінансування замовника. Авіабудування, особливо у фазі розробки, вимагає великих інвестицій і має високий рівень ризиковості. Фінансові потреби галузі включають не лише фінансування розробки літака, але і фінансування його продажу та надання обширного після продажного сервісу (технічне обслуговування, поточний і капітальний ремонт).

У конкурентів ДП Антонов, такі потреби у фінансуванні зазвичай покриваються через банки і фінансові ринки, партнерства для розподілення ризику й різноманітні типи державної підтримки. Українське цивільне авіабудування відстає за всіма цими параметрами. У випадку ДП Антонов, джерела фінансування цього підприємства зараз значно обмежені порівняно до його конкурентів.

Стратегія зосереджується на стратегічних партнерствах

Через дефіцит фінансування, один ключовий напрям Стратегії Уряду України - створити умови для подальшого розвитку авіаційної промисловості через спільну діяльність з іноземними стратегічними партнерами.

ДП Антонов вже досягло деяких успіхів на цьому шляху, коли Концерн Антонов сформував спільне підприємство (СП) із Об’єднаною авіабудівною корпорацією (УАС) в Росії³ Згідно недавнього

³ Об’єднана авіабудівна корпорація була створена у 2006 р. як конгломерат попередніх різнокаліберних структур державного і приватного сектора у виробництві компонентів в Росії та колишньому СРСР. ДП Антонов має довготривалі стратегічні та виробничі зв’язки з багатьма компаніями, що увійшли до складу УАС.

медіа-повідомлення⁴, спільне підприємство з УАС має намір виробити 50 великих вантажних літаків (Ан-124 Руслан) та мінімум 150 військових транспортних літаків (Ан-70) у співробітництві з Концерном Антонов до 2030 р.

Ймовірно, що це відображає безперервний процес постійного зростання акценту в сучасному і майбутньому виробництві літаків Ан на участі в глобальних партнерствах, на розподіленні ризику з постачальниками та іншими виробниками. Наприклад, новітній регіональний реактивний літак Ан-148 має постачальників частин з 14 різних країн. Не дивлячись на це, серйозна залежність від російських партнерів негативно впливає на здатність ДП Антонов продавати літаки на ринках поза межами його традиційної сфери впливу.

Якщо ДП Антонов має амбіції отримати ширший доступ до ринку, ймовірно, компанії потрібно буде продовжувати рухатися в бік розширення участі країни у фінансуванні розробки та виробництва літаків. У цьому контексті, вдосконалення державного управління і структури власності ДП Антонов допоможе піднести їх привабливість для інвесторів з приватного сектора.

Технологічні та стратегічні зміни вимагають відповідного реагування у сфері управління

Окрім підсилення фокусу на комерційних партнерствах, стратегічні зміни в галузі авіабудування, ймовірно, скеровують до реформ. Зараз над ринку пасажирської авіації домінує четвірка виробників. Двоє з них, - Airbus і Boeing, - лідери в сегментах літаків середнього і великого розміру; два інших, - Bombardier та Embraer, - лідери в сегменті малих літаків. Очікується, що в наступному десятилітті конкуренція загострюватиметься з виходом на ринок нових учасників у всіх головних сегментах. На додаток до вже активних учасників ринку, в цьому секторі лідерами інвестування стали Росія та Китай (в рамках ДП), а також Японія (Mitsubishi).

Модернізація існуючої структури державного управління ДП Антонов могла би краще підготувати компанію до цих стратегічних переміщень і гармонізувати державне управління підприємством з моделлю державного управління, прийнятою майже всіма його вірогідними конкурентами. Швидкий характер змін у цьому секторі вимагатиме такої моделі власності та управління, яка здатна динамічно реагувати на темпи реформування галузі. Якщо коротко, для того, щоб ДП Антонов було в цьому оточенні компанією світового рівня, компанія має рухатися в бік системи корпоративного державного управління світового класу.

Модель ОЕСР вказує напрямок руху вперед

В рамках цього аналізу варто знайти відповіді на наступні питання:

- Яким чином реформу управління державними підприємствами можна використати як важіль стимулювання розвитку сектора і повернути інтерес зарубіжних кредиторів, інвесторів і партнерів?
- Як реформа корпоративного управління може забезпечити державному підприємству необхідну свободу комерційної діяльності, щоб була можливість долучитися до технологічно складної і динамічної галузі авіабудування?
- У контексті більшої комерційної автономії, який саме режим нагляду за монополією відповідно гарантував би ефективність і був спроможний запобігати практиці марнотратства або зловживань?

⁴ Russian Aviation, News, 29 травня 2012 р., "ОАК має намір виробити 50 літаків Ан-124 Руслан і принаймні 150 літаків Ан-70 до 2030 р.", <http://www.ruaviation.com/news/2012/5/29/1030/>

Ці питання нагадують, що існує напруга, притаманна поступу реформи державного управління. З одного боку, ясно, що з огляду на успіх в конкурентній боротьбі в світовому авіабудуванні, ДП Антонов потребує значної міри автономії своїх фінансових і операційних рішень. З іншого боку, стратегічний характер сектору авіабудування і великий розмір фінансових інвестицій в ДП Антонов вимагає прихильності структурованому і прозорому управлінню і нагляду за монополізацією їх діяльності.

Такі проблеми не є виключно проблемами України, і фактично більшість країн-членів ОЕСР накопичила багатий досвід їх вирішення. Документ ОЕСР Принципи корпоративного управління державними підприємствами представляє консенсус точки зору країн-членів ОЕСР на головні характеристики моделі власності і корпоративного управління державними підприємствами, що може задовольнити потреби підприємства у більшій фінансовій та оперативній гнучкості із збереженням відповідного нагляду щодо фінансових результатів та довгостроковій стратегії.

Модель ОЕСР передбачає чотири рівні прийняття рішення:

- Перший: на рівні Кабінету Міністрів Уряд ухвалює загальну політику щодо державних підприємств (ДП), включно із завданнями, поставленими перед кожним підприємством, а також щодо політики в сфері корпоративного управління державними підприємствами. Такі документи може ухвалити Парламент, і вони слугуватимуть еталонним тестом для підзвітності та оцінки якості виконання державою своєї функції власника щодо досягнення цілей компанії.
- Другий: Необхідно створити централізований (або координуючий) орган-представник власника, що доводить до ДП ухвалені фінансові і не фінансові завдання, призначає членів Правління/ради директорів (або виконує нагляд за цим процесом), голосує відповідно кількості акцій держави, (де це прийнятно), і виконує функції нагляду щодо результатів діяльності ДП. Аби уникнути щоденне чи “мірою необхідності” втручання в діяльність ДП, підприємства мають отримати чіткий мандат і завдання (як комерційного, так і не комерційного характеру), а далі мати достатню автономію у виконанні цих завдань. Структура центрального органу-представника власника має забезпечувати прозорість і підзвітність за виконання корпоративних завдань, а також запобігати політичному втручанням поза межами цих ухвалених завдань.
- Третій: На кожному ДП створюється Правління/Рада директорів із завданням сформувавши (або ухвалити) корпоративну стратегію, що передбачає підпорядкування фінансовим і не фінансовим вимогам до підприємства, а також реалізовувати контрольну функцію щодо діяльності керівництва ДП на виконання поставлених завдань.
- Четвертий: керівництво ДП має отримати достатню автономію і свободу від втручання “мірою необхідності” з боку правління/Ради директорів, органу-представника власника та Уряду аби діяти ефективно, максимізувати доходи і виконати корпоративні завдання в інтересах держави. Наявність проміжного рівня управління між державою та керівництвом ДП в особі правління/Ради директорів допомагає забезпечити безперервність та уникати паралічу діяльності в разі політичної непевності.

Структура аналізу

Корпоративне управління ДП Антонов буде оцінено в рамках Принципів ОЕСР. Це передбачає аналіз за шістьма окремими темами: (i) правові засади; (ii) держава як власник; (iii) справедливе ставлення до акціонерів; (iv) роль зацікавлених сторін; (v) прозорість і розкриття інформації та (vi) Правління/рада директорів. В нашому аналізі ми не розглядатимемо справедливе ставлення до акціонерів, бо ДП Антонов на 100 відсотків – власність держави. Подібним чином, детально не розглядаються проблеми, пов'язані з відносинами із зацікавленими сторонами. І хоча відносинами із зацікавленими сторонами є важливими, в термінах існуючих проблем в сфері корпоративного управління ДП Антонов, вони не є першочерговим питанням.

Глава 2

Опис моделі бізнесу

Сучасна корпоративна структура ДП Антонов

Аналіз організації державного корпоративного управління ДП Антонов являє, що фактично ця компанія складається з окремих юридичних осіб, яких також потрібно розглянути. ДП Антонов включає самостійну компанію, відповідальну за конструкторську розробку літака, відому як ДП Антонов, а також окреме підприємство-виробник серійної продукції.

На додаток до цих компаній у 2010 році було створено нову юридичну особу – Державний авіабудівний концерн Антонов. Така юридична особа з'явилася через історичне правове і функціональне розділення проектування і серійного виробництва. Це відокремлення було перешкодою для об'єднання продажів, маркетингу і представництва різних конструкторських служб і компаній-виробників, залучених до розробки і виробництва моделей літака Антонов. Концерн Антонов був створений на виконання цієї ролі спільного представництва. Графік 1 демонструє головні ДП, залучені до проектною розробки, виробництва і маркетингу літаків Антонов.

Графік 2.1 Структура групи Антонов

Державний авіабудівний концерн Антонов		
ДП Антонов - дослідно-конструкторське бюро - виготовлення експериментальних зразків - льотно-іспитова база і доводка - серійний завод Антонов	Харківське державне авіаційне виробниче підприємство	ДП Завод №410 цивільної авіації

У процесі цього огляду відбулися деякі дебати відносно прийнятного об'єкту - бази аналізу. Анкетні відповіді, що відобразили точку зору учасників опитування, були сформовані на основі того, що огляд мав виключно зосередитися на ДП Антонов, як на самостійній компанії, відповідальній за конструкторську розробку літака. проте, згідно іншої думки, огляд повинен був охопити Державний авіабудівний концерн Антонов і решту виробництва та виробничі компанії: ці юридичні особи є часткою комплексу, який зовнішній світ сприймає як ДП антонов. Крім того, з огляду на можливі майбутні структури державного корпоративного управління, ймовірно, можна очікувати дещо більшу міру інтеграції різних юридичних осіб, що існують зараз.⁵

⁵ Дійсно, ДП Антонов вже взяв під свій контроль операції колишнього незалежного виробничого підприємства ДП Київський авіаційний завод «Авіант», та існують очікування щодо консолідації операцій ДП Завод №410 цивільної авіації.

Відповідно, цей огляд аналізує структуру державного корпоративного управління як ДП Антонов, так і Державного авіабудівного концерну Антонов, оскільки вони суттєво взаємопов'язані, і спільна реалізація їх структур управління буде передумовою будь-якого реформування існуючого управління. Аналіз прагне, де можливо, отримати цілісну уяву щодо різних складових державних підприємств, залучених до виробництва літаків Ан. Проте, в цих межах огляд більше сфокусований на державному корпоративному управлінні ДП Антонов, як незалежної центральної складової існуючої групи підприємств.

Організаційно-правові форми ДП в Україні

В секторі держпідприємств України існує широкий спектр структури власності та управління, що їх описано у Вставці 2.1.

Вставка 2.1 Організаційно-правові форми ДП в Україні

Господарський кодекс України забезпечує основну правову базу для всіх корпорацій в Україні, включно з ДП, і регулює комерційні відносини. Згідно норм Господарського кодексу України, всі ДП є або державними унітарними підприємствами, або державними корпоративними підприємствами:

Державні унітарні підприємства: Ця форма підприємства подібна до тієї, що існує в Росії (хоча в Росії вона переважає на муніципальному рівні). Унітарні підприємства не мають жодних прав власності на активи, які вони використовують в своїх операціях, вони просто наділені правами управління. Основний власник (наприклад, орган державного управління або Міністерство) зберігає за собою остаточний контроль над безпосереднім використанням майна і розпорядженням ним, але не втручається в поточні операції підприємства. Акцій в унітарному підприємстві не існує, а прибуток перерозподіляється на користь держави в пропорції, визначеній Кабінетом Міністрів для кожного підприємства. Не існує ради директорів/управління. Поточна діяльність компанії знаходиться виключно під контролем Генерального директора. Стратегічний напрям задається, в першу чергу, керівництвом підприємства, а головні рішення компанії має проаналізувати відповідний орган – представник власника.

Державні корпоративні підприємства: Корпоративні підприємства зазвичай організовуються як акціонерні товариства (хоча можливі й інші корпоративні форми). акціонерні товариства можуть бути корпораціями, якими повністю володіє держава, або ДП, в яких держава зберігає домінуючий контроль над їх економічною діяльністю – тобто, це ті акціонерні товариства, де частка власності держави перевищує 50%. ДП, що організовані як акціонерні товариства, можуть бути або “відкритими” (їх акції підлягають публічним торгам), або “закритими” (тобто, приватними). В їх складі можливо включення спільних підприємств (СП), з переважною власністю держави. ДП, що зареєстровані як акціонерні товариства, підлягають регулюванню на таких самих правових засадах, як і підприємства приватного сектора, чії акції торгуються на фондовій біржі (наприклад, це стосується прозорості та розкриття інформації у фінансовій звітності, а також відносин з акціонерами).

На додаток до викладеного вище, Господарський кодекс України передбачає таку організаційно-правову форму як **концерн**, що особливо відповідає контексту ДП Антонов, бо один з головних об'єктів в корпоративній структурі набув цієї форми. Концерн – це структура, яку вибирають для корпоративних груп. Вона спрацьовує як для державних, так і для приватних компаній. Це не структура холдингу, але за характером більше подібна до кооперативу чи колегіального органу. Вона дозволяє компаніям об'єднувати їх операції, без формалізації холдингової структури. В рамках концерну його учасники зберігають свою повну правову і функціональну автономію. Формою концерну зазвичай користуються для об'єднання діяльності промислових підприємств, наукових організацій, транспортних установ, банків, торгівельних підприємств, і т.п.

Розмаїття корпоративних форм, прийнятних для ДП в Україні, - це відображення історичного розвитку регулювання корпорацій, яке дозволило залишитися існуючим зараз формам (таким як унітарне підприємство), при введенні нових форм, що краще відповідають сучасній комерційній практиці. В такому правовому полі далі описана структура різних складових групи ДП Антонов.

ДП Антонов

Авіаційний науково-технічний комплекс антонов (ДП Антонов) є продуктом радянської ери авіабудування. Як йшлося вище, радянська модель передбачала відокремлення проектування літака від його серійного виробництва. ДП Антонов, - правонаступник конструкторського бюро антонов, - вважається головною складовою в діяльності ДП антонов.

У 2009 р. ДП Антонов було об'єднано з одним з автономних серійних заводів-виробників – ДП Київським державним авіаційним заводом «Авіант», який зараз відповідає за виробництво однієї з головних комерційних моделей – Ан-148. логічне обґрунтування злиття цих підприємств, здається, має відношення як до реагування на фінансову скруту, в якій опинився завод «Авіант», так і до бажання централізувати проектування і серійне виробництво головного комерційного продукту ДП Антонов в єдиній юридичній особі.

ДП Антонов – це унітарне підприємство. Ним керує Генеральний директор, який також є і Генеральним конструктором компанії, що відображає підхід підприємства, рушійною силою якого є конструкторська розробка. Генеральний директор призначається на умовах контракту, що базується на ефективності, та звітує безпосередньо органу-представнику власника; тобто, це означає відсутність Ради директорів/правління, що є посередником у відносинах між агентством-представником власника і управлінцями компанії. На ДП Антонов створено орган управління, до складу якого входять головні посадові особи компанії, яких призначає Генеральний директор.

В сфері розробки продукту ДП Антонов отримує дорадчу підтримку в рамках Науково-технічної ради, до складу якої входить Генеральний директор та інші експерти. Науково-технічна рада надає тільки конкретну дорадчу підтримку щодо конструкторської розробки, питань науки і технології, але ні в якому разі не виконує функцію нагляду, що є завданням типової Ради директорів.

Державний авіабудівний концерн Антонов (“Концерн Антонов”)

Створення концерну Антонов було явною реакцією на труднощі, які повстають через те, що проектування літака Ан історично був відокремлено від його серійного виробництва. фактично Концерн було створено для спільного маркетингу / представництва конструкторського бюро та компаній серійного виробництва. Концерн об'єднав ДП Антонов, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство і ДП Завод №410 цивільної авіації.

Через статус концерну, (в протилежність головній компанії), Концерну Антонов не дозволяється втручатися в дії трьох підприємств, і ці три компанії зберігають свою фінансову та операційну незалежність.

Функцію нагляду відносно концерну виконує Рада директорів під головуванням Генерального директора ДП Антонов. Серед інших членів цього органу управління - Генеральні директори підприємств-серійних виробників і співробітник агентства-представника власника (зараз місце вакантне). Є також окрема посада Генерального директора концерну, на яку призначає кабінет Міністрів України. Генеральний директор концерну також входить до складу Ради директорів.

Компанії-виробники в Концерні Антонов

Поза структурою ДП Антонов, діють дві виробничі компанії, що входять до концерну Антонов: Харківське державне авіаційне виробниче підприємство та ДП Завод №410 цивільної авіації. Обидві

ці компанії є унітарними підприємствами. Харківське державне авіаційне виробниче підприємство відповідає за виробництво певних моделей літаків (Ан-74 і Ан-140) з родини літаків Ан, тоді як діяльність ДП Завод №410 цивільної авіації концентрується на технічному обслуговування, поточному і капітальному ремонті літаків, що належать клієнтам ДП Антонов.

Важливо відзначити, що ці компанії є юридично і функціонально відокремленими від ДП Антонов і мають власне керівництво та власний капітал. Їх відносини з ДП Антонов реалізуються виключно через об'єднане представництво концерну Антонов. Будь-яких підтверджених зобов'язань ДП Антонов щодо використання потужностей цих підприємств для серійного виробництва не існує. Наприклад, АН-148 згідно ліцензії виробляється заводом VASO в Росії, що належить UAC.

Глава 3

ДП Антонов і його правове середовище

Непорівнянні форми власності

Нерідко в країнах-членах ОЕСР ДП мають специфічну, інколи відмінну від інших компаній організаційно-правову форму. Це, можливо, відображає специфічні завдання або соціальні аспекти. У випадках унікальних організаційно-правових форм, ДП часто відрізняються від приватних товариств з обмеженою відповідальністю наявністю відповідних повноважень і впливу управлінців і міністерств; рівнем розкриття інформації та специфікою щодо інших регулярних вимог; а також мірою уразливості до неплатоспроможності та процедур банкрутства.

Принцип (І.Б) – *Органи державної влади мають прагнути спрощення та уніфікації практики діяльності ДП та їх організаційно-правової форми.*

Там, де мала місце реформа сектору ДП, зазвичай узгоджена краща практика виглядає наступним чином: ДП формують юридичну особу та структуру корпоративного управління. організовану подібно в основних рисах до управління в зареєстрованих на біржі або великих підприємствах приватного сектора. Організаційно-правові форми ДП мають якомога більше спиратися на законодавство, що регулює корпорації, та уникати створення специфічної організаційно-правової форми, коли це не абсолютно необхідно для виконання завдань підприємства.

Використання такої ж організаційно-правової форми, як і підприємства приватного сектора, має чисельні переваги, і декілька з них подано нижче:

- Це допомагає забезпечити рівні з приватним сектором правила гри, наприклад, відносно правозастосування положень законів загального характеру, що стосуються корпоративного сектора;
- Це створює корпоративне управління і правові засади, з якими знайомі кредитори, постачальники і клієнти приватного сектора що, в свою чергу, допомагає підприємству мобілізувати кошти і зміцнювати взаємини з клієнтами;
- Зростає рівень прозорості, зокрема через застосування тих самих вимог до розкриття інформації, стандартів бухгалтерського обліку та аудиту, що стосуються компаній приватного сектора;
- Через формалізацію акціонерної структури забезпечується механізм відокремлення функції держави як власника від функцій формування політики і регулювання.

Корпоратизація унітарних підприємств має прецедент

У цьому контексті в Україні вже давно має місце процес перетворення державних унітарних підприємств в державні корпорації, організовані як акціонерні товариства. Ще в 1993 р. Указом Президента України (і відповідною Постановою Кабінету Міністрів) започатковано процес “корпоратизації” - перетворення унітарних підприємств у відкриті акціонерні товариства. Ці процеси все ще тривають; не так давно (13 березня 2012 року) поправками до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об’єктами державної власності» передбачено, що Кабінет Міністрів України визначає нову процедуру для перетворення ДП в державні акціонерні товариства, де 100 відсотків акцій належать державі.

Деякі ДП отримали статус стратегічних

Крім поділення підприємств на унітарні та корпоративні, ДП також можуть бути віднесені до категорії стратегічних підприємств (і ДП Антонов віднесено до підприємств, що є “стратегічно важливими для безпеки та економіки держави”). У подібних випадках Кабінет Міністрів зберігає за собою прями повноваження ухвалення ключових операцій, наприклад, рішення щодо створення, реструктуризації чи ліквідації функціонуючих ДП.

У липні 2012 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі направило міністерствам і відомствам на погодження проект Постанови Кабінету Міністрів. Проект Постанови “Про внесення змін до проекту Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. №999” містив наступну пропозицію:

- Віднести до категорії ДП, що є стратегічно важливими для безпеки та економіки держави, підприємства, що відповідають одному, або кільком наступним критеріям: авіабудування, ракетобудування.

Окрім господарського кодексу, існують чисельні інші спеціальні закони та акти законодавства, що обумовлюють мандат і функції різних організацій з повноваженнями управляти державним майном і виконувати моніторинг, оцінку і нагляд за функціонуванням сектора ДП в Україні.

Проблеми, що повстають через структуру унітарного підприємства

На додаток до загальної тенденції політики в бік гармонізації корпоративної форми ДП з моделлю акціонерного товариства, продовження використання моделі унітарного підприємства породжує специфічні проблеми державного корпоративного управління, як демонструє досвід ОЕСР. (Хоча поданий далі аналіз сконцентровано на ДП Антонов, він рівною мірою стосується і компаній серійного виробництва, що організовані як унітарні підприємства.)

З точки зору операційної діяльності компанії, структура унітарного підприємства, з її фокусом на управлінні майном, є перешкодою на шляху диверсифікації або поширення діяльності на нові сектори та/чи географічні регіони. Можливо, ці обмеження є навмисними, наприклад, з метою запобігти невірному використанню державних коштів, або контролювати ДП в сфері використання чутливих технологій, але вони також суттєво обмежують спроможність ДП Антонов динамічно реагувати на зміни в бізнес середовищі.

ДП Антонов не має повноважної Ради директорів/Правління

Принцип VI Б. – “Радам директорів/правлінням ДП слід здійснювати функції моніторингу управління і стратегічного скерування, згідно завдань, поставлених урядом і органом-представником власника.”

Принципи ОЕСР рекомендують, створювати на ДП Раду директорів/Правління з необхідними повноваженнями, компетентністю і об'єктивністю для здійснення їх функцій стратегічного скерування і моніторингу дій керівництва ДП. Згідно моделі ОЕСР, правління ДП отримує чіткий мандат і кінець кінцем несе відповідальність за результати діяльності компанії. Правління/Рада директорів відповідає за свою діяльність в кращих інтересах компанії та має звітувати перед власниками, наприклад, через узгоджені показники результативності діяльності та оцінку результатів своєї діяльності органом-представником власника.

У системі повноважень Правління/Рада директорів здійснює свої функції моніторингу діяльності управлінців і стратегічного скерування, в рамках цілей, сформованих урядом і органом-представником власника. Достатньо компетентне правління з широким діапазоном навичок і досвіду могло би забезпечити реальне стратегічне бачення та скерування для управлінців ДП Антонов, в

широкому діапазоні напрямів, включно з доступом до фінансування; взаємодією в рамках стратегічних партнерств; а також в сфері оцінки та скерування ДП Антонов до виробництва на базі його потенційних сильних сторін з огляду на ринок.

Правління/Рада директорів має отримати повноваження призначати і звільняти с посади керівника підприємства. У випадку ДП Антонов відсутність Правління/Ради директорів означає, що менеджмент сконцентрований в руках Генерального директора, та Правління, склад якого він і визначає. Поки орган-представник власника виконує моніторинг діяльності Генерального директора, (про що мова далі), немає жодного процесу в межах компанії, результатом якого стало би стратегічне скерування Генерального директора.

Наслідком концентрації функції управління в руках Генерального директора є послідовне підсилення нагляду і рівня втручання Міністерств і представника власника у справі ДП Антонов. Кінець кінцем, безпосередній рівень нагляду, що зазвичай виконується Правлінням/Радою директорів, відноситься до функції нагляду з боку представника власника. На практиці це означає, що всі важливі ділові і оперативні рішення виносяться через відповідних контролюючих менеджерів органу-представника власника.

Існуюча структура є негнучкою у фінансовому аспекті

Принцип І.Д - *“правові та регуляторні засади мають дозволяти на достатню гнучкість коригувань в структурі капіталу ДП, коли це необхідно для досягнення цілей компанії.”*

Корпоративна структура ДП Антонов істотно обмежує фінансову спроможність підприємства через специфічний підхід до власності стосовно основних активів унітарних підприємств. Як унітарне підприємство, ДП Антонов не володіє часткою акціонерного капіталу і не має права власності на свої базові активи. Існує обмежена можливість реструктуризації капіталу ДП Антонов через механізм акціонерного капіталу, передачі у власність додаткових активів.

Що стосується фінансування з використанням боргових інструментів, для будь-якого зовнішнього запозичення ДП Антонов, (як й інші ДП в Україні), повинен отримати дозвіл від органів державного управління (від представника власника та від Міністерства фінансів). Унітарні підприємства не можуть віддати в заставу свої активи, що накладає дуже великі обмеження на структуру інструментів боргового фінансування, якими могло би скористатися ДП Антонов, і виражено у витратах. Кінцевий результат: ДП Антонов дуже важко отримати зовнішнє фінансування, а необхідне залучення держави до процесу схвалення фактично гарантує, що будь-яке надане фінансування відбуватиметься не на ринкових засадах.

Заборона участі у спільних підприємствах

В процесі аналізу повстало одне чутливе питання – про можливість для ДП в Україні стати учасником спільного підприємства (СП).⁶ Українським СП не дозволено створювати спільні підприємства згідно Декрету Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 р. “Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств”. Початковою метою цього законодавчого акту було запобігання корупції в лавах управлінців ДП, у відповідь на чисельні приклади в 90-х роках, коли інсайтери використовували партнерства за участю зовнішніх сторін або фіктивні компанії для того, щоб заволодіти активами ДП.

Відкрита заборона державним підприємствам створювати спільні підприємства та акціонерні товариства з іншими компаніями явно шкодить спроможності ДП Антонов вести значиму

⁶ В цьому контексті *спільне підприємство* стосується офіційно зареєстрованих компаній з організаційно-правовою формою СП.

конкурентну боротьбу на міжнародному рівні. На разі, як вже йшлося вище, в останні два роки ДП Антонов вступив у певну форму стратегічної співпраці із UAC в Росії, що свідчить про існування засобів структуризації трансакцій, аби уникнути діючої заборони.

Як було зазначено в процесі спілкування експертів ОЕСР з експертами в Україні, одна з підстав створення концерну Антонов – заборона участі в спільних підприємствах не поширюється на організаційно-правову форму концерн. Якщо це так, то повстає питання: чи структура концерну була ухвалена саме тому, що вона забезпечує найбільш відповідну структуру для досягнення корпоративних цілей ДП Антонов, або це принциповий вибір з метою здолати обмеження на участь в СП. Якщо останнє є вірним допущенням, тоді більш стійким довгостроковим рішенням щодо регулювання спільних підприємств, можливо, стає реалізація потенціалу більш стабільної структури групи – холдингової компанії. У цьому контексті, здається, мають місце деякі недоліки з точки зору використання структури концерну для досягнення цілей ДП Антонов, про що мова далі.

Унітарна структура підприємства підвищує ризик

унітарне підприємство було дуже поширеною організаційно-правовою формою в колишньому СРСР, але така форма корпоративної організації зрозуміла не всім поза цим регіоном. потенційні фінансові або стратегічні партнери, певно, краще розумітимуть і почуватимуть себе комфортніше, якщо матимуть справу з нормами, пов'язаними із структурою акціонерного товариства, особливо відносно передбачених законом повноважень Правління та контролю компанії над своїми активами.

Принцип І.Г. – *“ДП не мають бути звільнені від правозастосування загальних законів і регулювання. Зацікавлені сторони, включно з конкурентами, повинні мати доступ до ефективної правової допомоги та неупередженого рішення, коли вони вважають, що їх права були порушені.”*

Для зарубіжних інвесторів і стратегічних партнерів головним питанням стане міра, якою вони мають доступ до ефективного правового захисту та неупередженого судового рішення у випадку порушення їх прав. Принципи рекомендують, щоб ДП регулювалися тими самими правовими інструментами загального характеру, що і приватні компанії. у випадку ДП Антонов, структура унітарного підприємства створює непотрібний потенційний ризик, а якщо конкретніше, - сприйняття ризику, - стосовно здатності третіх сторін користуватися законними засобами захисту своїх інтересів.

По суті, звільнення ДП Антонов (як унітарного підприємства) від процедур визнання неплатоспроможним і банкрутства створює істотне сприйняття кредитного ризику, що асоціюється із процедурами стягнення боргів компанії, коли, ймовірно, що в реальних умовах у випадку фінансового шоку за компанією стояла би держава. Як приклад, у 2009 році Київський Серійний Завод випустив гарантовані державою облігації (пізніше стали вважатися облігаціями Антонова, коли він об'єднався з Київським Серійним заводом) майже на 600 мільйонів гривень, або 75 мільйонів доларів США). Їх використовували на виплати прострочених кредиторських заборгованостей перед банками і на будівництво нових літаків. Навіть за наявності гарантії держави, дохід за купоном облігації перевищив 11 відсотків.

Можливо, в реальності для потенційних партнерів повстає не питання суті ризику, а проблема узгодження правових норм з нормами приватного сектора, що ускладнює їх оцінку. І навпаки, система правового захисту інтересів акціонерних товариств в рамках їх регулювання виглядає більш прозорою, передбачуваною і зрозумілою, ніж регулювання унітарних підприємств.

Державне корпоративне управління Концерну Антонов

Як рамкова представницька структура, Концерн Антонов не на першому місці в цьому аналізі, де фокус більше зосереджений на структурі державного корпоративного управління компаній, які концерн представляє. Мірою того, як форма концерну задовольняє потребу в більш централізованій

представницькій функції щодо конструкторської та виробничої діяльності ДП Антонов, можна отримати вигоду з більш формалізованої структури нагляду і більшого контролю над діяльністю компаній у складі концерну. відповідальність Концерну Антонов стосовно результативності його дій порушується наступним:

- нестача контролю щодо діяльності компаній в його складі та, як результат, цього – вплив на власну спроможність концерну контролювати виконання свого мандата;
- подвійна роль членів Правління як директорів Концерну та і як Генеральних директорів компаній, що входять до Концерну;
- відсутність у складі Правління концерну не працюючих на підприємствах Концерну (треба зазначити, що може бути використаний і потенціал участі представника власника); а також
- неясне співвідношення посади Генерального директора Концерну Антонов і Генерального директора ДП Антонов (хто виконує функцію керівника Концерну).

Якщо потрібна більша координація конструкторської діяльності, виробництва і MRO ДП Антонов, структура холдингової компанії, можливо, забезпечила би більшу стабільність та ефективність. Вона не тільки надала б механізм розв'язання визначених вище проблем державного корпоративного управління, а і також забезпечила би структуру операційної ефективності (наприклад, завдяки скороченню витрат на укладення контрактів), перемістивши підприємства в єдину корпоративну структуру.

Рамкова промислова політика

Директива І.А - “має існувати чітке розділення функцій держави як власника та іншими функціями держави, що можуть впливати на умови державних підприємств, особливо в сфері регулювання ринку.”

Через його важливість для розвитку вітчизняного авіаційного сектора, ДП Антонов грає є подвійну роль - фінансово незалежне (прибуткове) підприємство, і важливий інструмент промислової політики України. Це не виняткова ситуація для ДП, і коли такі подвійні ролі з'являються, вони можуть інколи бути несумісними і можуть легко призводити до зміщення і конфлікту інтересів між промисловою політикою і функціями держави як власника. Це особливо стосується випадку, коли функція розроблення промислової політики і функція власника виконуються одним галузевим чи секторним органом державної влади.

Загальноприйнятою кращою практикою вважається наступне: коли на підприємство покладаються зобов'язання не комерційного характеру, краще за все явно визнати такі зобов'язання і напругу фінансувати їх з державних коштів – наприклад, через замовлення з конкретизацією очікуваних результатів. Це може відбуватися незалежно від виконання функції власності і стимулюватиме відокремлення функції розроблення промислової політики від функції власника. У свою чергу, покращується визначення держави як власника, і це сприятиме прозорості у визначенні завдань і моніторингу діяльності.

Фінансові трансферти між ДП Антонов і державою

Відбувається ряд фінансових трансфертів між ДП Антонов і державою, які відображають конкуруючі завдання держави. Структура цих трансфертів не є прозорою, справедливою або ефективною, можливо, через відображення конкуруючих цілей: стратегічний характер діяльності ДП Антонов передбачає користування програмами підтримки для стимулювання досліджень і розвитку та виробництва літаків. А як прибуткове підприємство, ДП Антонов має платити дивіденди.

Принцип І.В – *“Будь-які зобов’язання та функції, виконання яких вимагається від ДП стосовно надання суспільних послуг поза рамками загальноприйнятої норми, має бути чітко виписані в законодавстві, а пов’язані з цим витрати потрібно відшкодувати в прозорий спосіб.”*

Загальна концепція передбачає, що будь-яка субсидія для ДП Антонов має бути цільовою, вимірюваною і адекватною для досягнення цілей компанії не комерційного характеру. Підтримка повинна націлюватися на конкретне виконання проектів і відноситися на витрати, пов’язані з такою діяльністю. У випадку ДП Антонов, практика підтримки підприємства складається з комплексу заходів – це субсидії, звільнення від податків і вливання капіталу, що балансується значними вимогами сплати дивідендів.

Прямі субсидії

ДП Антонов надало групі експертів ОЕСР інформацію щодо отримання ДП Антонов від держави одноразового цільового внеску до статутного капіталу компанії. Такий тип фінансування не є регулярним чи системним. Наприклад, у річному звіті ДП Антонов за 2011 рік подано наступну інформацію щодо отримання цієї прямої субсидії:

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України №871, від 15 серпня 2011 року «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для поповнення статутних капіталів державних підприємств авіаційної промисловості», Міністерство промислової політики зробило додатковий внесок у статутний капітал ДП Антонов шляхом переведення на його розрахунковий рахунок 49,9 мільйонів гривень (~USD 6 мільйонів доларів США).

У світлі викладених в принципах рекомендацій ОЕСР, такі субсидії чітко передбачені законодавством і (як бюджетні асигнування) публічно оголошуються. Проте, було би краще, щоб субсидії на виконання програм направлялися до ДП Антонов у формі прямого перерахування в доходи, а не як капіталовкладення, аби краще відобразити характер платежів як на рахунках ДП Антонов, так і на національних рахунках.

Субсидії залученню коштів шляхом заборгування

Директива І.Е – *“В сфері доступу до фінансування ДП мають функціонувати в конкурентному середовищі. Їх відносини з державними банками, фінансовими установами та іншими державними компаніями мають базуватися виключно на комерційних засадах.”*

Як вже мова йшла перед цим, емітовані ДП Антонов корпоративні облигації отримали перевагу від явної гарантії, наданою державою. Державні гарантії борговим інструментам можуть, деякою мірою, розмивати цілі позиціонування ДП як окремої юридичної особи: роль держави як гаранта запозичення зміщує його роль власника капіталу підприємства шляхом зміни державою її вибору рівня ризику; це може призвести до розширення нагляду за діяльністю підприємства з боку інших державних органів, занепокоєних рівнем зумовленого гарантією ризику.

Так чи інакше, там де надання гарантії сприймаються як необхідність, (наприклад, через відсутність фінансування без наявності гарантії), бажано, щоб державі за надання гарантії була виплачена певна форма комісійної винагороди, аби відобразити ризик. У такого підходу є декілька позитивних наслідків: гарантія виводиться на комерційний рівень, і цим потенційно відокремлює її від проблем власності; це перешкоджає накопиченню властивого субсидіям впливу на ДП (а саме, погіршення фінансових результатів ДП); і це повинно призвести до формування більш оптимальної структури капіталу шляхом запровадження відповідних сигналів через ціноутворення в сфері капіталу.

Окрім гарантій запозиченню, ДП Антонов відзначає, що частина цільових коштів на конкретні програми була надана частково через виплату доходу за купоном облігацій ДП Антонов. Якщо, як виявляється, такі субсидії мають відношення до програми дослідження і розвитку в галузі, не ясно, чому це структуровано як дисконт доходності облігації, замість того, щоб надати пряму субсидію.

Оподаткування

Засади оподаткування ДП Антонов та інших ДП у цій групі є такі самі, що застосовуються до приватного сектора. Однак, хоча ДП Антонов підлягає дії українського податкового законодавства, компанія отримує вигоду від тимчасових податкових канікул, як зазначено далі:

- виробництво літаків звільнено від сплати податку на прибуток на 10 років з січня 2011 року;
- до січня 2016 року діє звільнення від сплати ПДВ на імпорт товарів та продукції, що мають відношення до досліджень і розробки (ДіР) для потреб авіабудування; а також
- до січня 2016 року діє звільнення від сплати земельного податку.

Складається враження, що такі субсидії через пільги в оподаткуванні розроблено з метою підтримки конкурентоспроможності дП Антонов у виробництві літаків, і якщо це так, вони могли би мати кращу структуру. За своїм характером звільнення від сплати податку на прибуток має більшу цінність із зростанням прибутку ДП Антонов. Інакше кажучи, - чим менше ДП Антонов потребує субсидій, тим більшу субсидію отримує.

Дивіденди

Згідно останньої фінансової звітності, ДП Антонов мав сплатити дивіденди на суму 54 мільйона гривень (~8 мільйонів доларів США), але потік його грошових коштів від операцій становив лише 23 мільйона гривень (~3 мільйона доларів США). Лише отримання субсидії капіталу на суму 49,9 мільйонів гривень, про що мова була перед тим, допомогло сплатити дивіденди. Отримання дивідендів в готівковій формі та виплата субсидій на рахунок капіталу могли дати вигоду в термінах представлення Державного бюджету. Проте, з точки зору комерції та/чи політики, такий підхід має обмежені переваги.

І навпаки, належним чином структуровані виплати-стимули для конкретної діяльності в сфері розвитку галузі мають структуруватися на комерційних засадах, щоб діяльність, націлена на розвиток галузі, стала складовою рентабельної діяльності. Могло статися і так, що дуже серйозні зобов'язання щодо виплати дивідендів, покладені на ДП Антонов, обмежили його спроможність капіталовкладень і, можливо, обмежує дослідження і розвиток. Якщо так, надання податкових пільг і компенсація процентів по кредитах також могли би бути просто замінені на нижчий рівень вимог щодо дивідендів, що дало би компанії можливість адекватно інвестувати в майбутнє виробництво та інноваційні характеристики продукції.

Проблеми регулювання

Політика у сфері державних закупівель

Застосування правил державних закупівель до ДП часто стає складною проблемою для органів державного управління. Розумна вимога чесності державних закупівель і чутливість до просування місцевого вмісту, часто призводить до більш структурованих і тривалих процесів закупівель, що застосовуються до ДП. З іншого боку, підприємства приватного сектора часто не підлягають цьому обмеженню, і це може ставити ДП в невідгідне становище з огляду на конкурентоспроможність. Переважний вибір, що знайшов відображення у принципах, - правила щодо закупівель, які

стосуються ДП, мають бути такими ж, як правила для компаній приватного сектора. Необхідно усунути правові і не правові бар'єри заради справедливості процесу закупівель.

У випадку ДП Антонов, в процесі аналізу компанія чітко висловила, що вважає діючий режим державних закупівель несумісним з характером її діяльності, який потребує закупівлю частин у спеціалізованих постачальників, часто на засадах розподілення ризику. Для багатьох компонентів вибір постачальника обмежений і часто базується на багатогранних критеріях, і це не рідко робить ціну пропозиції вторинним фактором. На думку ДП Антонов, жорсткість режиму державних закупівель не лише забирає надмірно багато часу, - (було зазначено від 4 до 8 місяців), - але й ставить підприємство у виключно не вигідну позицію відносно його міжнародних конкурентів, які діють в рамках передових систем закупівель, пристосованих до їх потреб.

Стосовно цього, в липні 2011 року, в закон про державні закупівлі були внесені зміни з наміром пом'якшити адміністративну невідповідність. За певних обставин, поправки дозволяють державним компаніям уникати процес тендеру і придбати товари або послуги через процедуру "єдиного постачальника".⁷ Проте, ДП Антонов не підпав під дію поправки, і його стосуються попередні тендерні процедури. однак, згідно закону України №4913-VI від 7 червня 2012 р. "Про внесення змін до Закону України "Про державні закупівлі", ДП Антонов зараз також звільнено від необхідності виконувати тендерні процедури. Реалізація цього законодавчого акту вимагає від ДП Антонов розроблення внутрішніх процедур для забезпечення високого рівня прозорості та підзвітності процесу закупівель на підприємстві.

⁷ ЄС піддів критиці пункт стосовно 'єдиного постачальника', як механізм підживлення корупції та невідповідний критеріям ЄС.

Глава 4

Структура власності

Крім потенційних реформ організаційно-правової форми ДП Антонов, головний фокус будь-якого реформування корпоративного середовища ДП Антонов має зосередитися на аналізі вдосконалення формальної структури державного управління для забезпечення наступного:

- ДП Антонов досягає операційної гнучкості та автономії, що потрібні йому для виконання операцій на динамічному ринку;
- органи державного управління займають позицію, достатню для досягнення стратегічних, галузевих і фінансових цілей, сформованих для ДП антонов; а також
- існують прийнятні механізми нагляду для забезпечення досягнення компанією відповідних показників.

Як зазначено наприкінці Глави 1, загальноприйнята краща практика передбачає, що цілі найефективніше досягаються завдяки багаторівневого підходу в управлінні, що включає сильну структуру власності, структурований нагляд власника та якісний склад Ради директорів з сильним мандатом і повноваженнями у поєднанні з автономією керівників вищої ланки, достатньою для їх ефективної діяльності.

Вдосконалення політики власності щодо ДП і ДП Антонов

Політика власності, що стосується всіх ДП

Принцип П.А - "Органи державної влади мають розробити і довести до виконавців політику щодо власності, яка визначає загальні цілі державної власності, роль держави в корпоративному управлінні ДП, а також, яким чином держава реалізовуватиме свою політику щодо власності."

У випадку України, ключові складові структури власності існують, хоча, певно, вони не об'єднані в консолідованому політичному документі. Наприклад, є політичні документи і законодавство, що регулюють: управління державними активами/майном; корпоратизацію; приватизацію; класифікацію підприємств як стратегічних; а також оплату праці співробітників ДП. закон України "Про управління об'єктами державної власності" визначає широкий діапазон обов'язків в управлінні сектором ДП, включно з розробленням політики і законодавчих актів; створенням керівних органів і делегуванням (їм) функцій управління ДП; з моніторингом і оцінкою, а також наглядом.

Консолідація цих елементів в єдиному політичному документі дозволить Україні більш конкретно виразити завдання для всього сектора ДП в цілому. В Принципах зазначено, що для чіткого позиціонування себе як представника власника, органи державної влади мають конкретизувати цілі та розташувати їх згідно пріоритетів. Формування цілей, певно, потребуватиме компромісу, наприклад, між значущістю для акціонерів, наданням суспільної послуги і стратегічними пріоритетами. В ідеалі, політика власності йде далі, ніж визначення головних цілей власника; вона також відображає його пріоритети і конкретизує, як саме досягатимуться притаманні компроміси.

У українському контексті, політика щодо власності може також надати механізм більше комплексного аналізу того, як широкий спектр існуючих корпоративних форм можна використати більш раціонально або консолідувати їх через розширення корпоратизації та приватизації.

Формування окремих показників для ДП Антонов

Поки консолідованого політичного документу щодо власності, можливо, як такого і не існує, Україна спроможна в межах існуючої рамкової політики через Кабінет Міністрів формувати цілі високого рівня для ДП Антонов. Фактично, для України, як країни з історією надзвичайно планової державної власності, наявність формалізованих цілей власності представляє безумовний вибір. Галузеве планування все ще переважає, і ДП є головним інструментом держави в реалізації галузевої політики.

У випадку ДП Антонов, стратегія розвитку авіаційної галузі на наступні десять років (до 2020 р.) ухвалена Кабінетом Міністрів і створює широку основу для встановлення основних завдань для ДП Антонов на рівні представника власника.

Вдосконалення функцій централізованого (або координуючого) органу-представника власника

Принцип П. Г. – “ Реалізація права власності має бути чітко визначена в межах державного управління. Цьому можна сприяти шляхом створення координуючого органу, або, що є більш відповідним, через централізовану реалізацію функції власності.”

В процесі реформування своїх секторів ДП, країни-члени ОЕСР віддавали перевагу централізації функції власності або, принаймні, координації реалізації прав власності через агентство центрального рівня. централізація допомагає чітко визначити політику власності та її орієнтири і забезпечує більш послідовну її реалізацію. Централізація також полегшує накопичення відповідних компетентностей через організацію груп експертів з ключових питань, таких як фінансова звітність або призначення членів Правління/Ради директорів. Нарешті, централізація є також ефективним засобом чітко відокремити виконання функції власності від іншої діяльності держави, особливо від регулювання ринку та реалізації промислової політики.

Організаційна структура представника власника має бути такою, щоб чітко окреслити процедури і механізми спрямування будь-якого політичного внеску від уряду або парламенту в управлінні ДП. Механізми і процедури мають базуватися на правилах, з метою мінімізувати ризик паралічу функції власності та ефективного управління підприємствами.

Україна має деякі риси нагляд у сфері власності, що співпадають із загально прийнятною кращою практикою. Нагляд у сфері власності частково централізований, хоча все ще існують чисельні органи – представники власника. Згідно Господарського кодексу, всіма ДП формально управляє Кабінет Міністрів. Однак, на практиці Кабінет Міністрів делегує свої повноваження і функції відповідним Міністерствам. Найбільш поширені функції, що їх виконують такі представники власника в Україні, стосуються розроблення секторної політики, призначення на керівні посади в компанії, аналіз і схвалення фінансових планів компанії, а також оцінка результатів діяльності компанії.

Розподіл мандатів і функцій між різними органами державної влади означає, що не існує єдиного органу в державі, що виконує всю повноту нагляду в секторі ДП, тому функції нагляду розпорознені між кількома міністерствами та відомствами. Фонд державного майна України (ФДМ) управляє всіма державними підприємствами, що знаходяться в процесі приватизації, а також виконує деякі функції нагляду щодо підприємств, які були корпоратизовані. Головні стратегічні компанії залишаються у прямому підпорядкуванні Кабінету Міністрів. Інші ДП (перш за все унітарні) контролюються міністерствами та іншими органами.

Зменшення залучення органу-представника власника до щоденного управління діяльністю

Принцип П.Б. *“Держава не має бути залученою до поточного управління ДП і має надати їм повну операційну автономію в досягненні їх визначених цілей.”*

У випадку ДП Антонов, нагляд щодо всіх підприємств в межах групи виконує новостворений орган - Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном. Це Агентство підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів, як центральний орган виконавчої влади. Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та Майном, створене після ліквідації Міністерства промислової політики, перебало на себе права власності від цього Міністерства. Це Державне агентство управляє майном 346 окремих ДП.

Найбільший проблема в корпоративному державному управлінні, з якою стикаються ДП і, зокрема, ДП Антонов, - рівень свободи приймати рішення в сфері свого функціонування. Згідно обговорення з Державним агентством з управління державними корпоративними правами та майном, воно значною мірою залучено в операціях ДП Антонов, хоча чітко підкреслило, що його управлінські функції обмежені наданням рекомендацій: зрозуміло, що за законом Агентство не може безпосередньо втручатися в діяльність ДП Антонов. Державне Агентство з управління державними корпоративними правами та майном бачило свої головні завдання так:

- виконувати функції нагляду стовно управління, як операційної, так і фінансової діяльності керівництва ДП;
- призначати на посаду Генерального директора (на умовах контракту із визначеними показниками діяльності);
- виконувати моніторинг щоденної діяльності;
- сприяти доступу підприємства до фінансування, включно з дозволом на будь-які позики (у співпраці з Міністерством фінансів).

Для такого підходу характерним є значно ширше втручання в рамках нагляду, ніж рекомендовано Принципами, яких дотримуються органи-представники власника, що призначають компетентні правління ДП і дозволяють цим правлінням виконувати їх функції та поважають їх незалежність.

Коли нема повноважного правління/Ради директорів, що складається із визнаних зовнішніх членів, це той випадок, коли представник власника вважає за необхідне грати більш практичну роль в процесі нагляду, ніж це робиться звичайно. (Один з працівників Державного Агентства з управління державними корпоративними правами описав його функції як аналог функціям правління компанії). Роль представника власника, - Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном, - є вагомим елементом державного корпоративного управління ДП Антонов, - але не має замінити функції Правління/Ради директорів. Як раніше зазначено, можна отримати істотні переваги в термінах рівня та якості загального нагляду, що їх може забезпечити в управлінні ДП Антонов сильне і досвідчене правління/ Рада директорів.

Виконання основних функцій власника потребує підсилення

Принцип П.Е. - *“Як дійовий власник, держава має реалізовувати свої права власності відповідно до організаційно-правової форми кожної компанії. Її головні обов'язки включають:*

- Бути представленою на загальних зборах акціонерів та голосувати згідно володіння акціями.

- Запровадити добре структуровані та прозорі процедури призначення членів Правління/Ради директорів і брати активну участь в призначенні правління/рад директорів у всіх ДП.
- Створити систему звітності, що дозволяє на виконання регулярного моніторингу та оцінки результатів діяльності ДП.
- Забезпечити функціонування такої схеми винагороди для членів правління/Ради директорів ДП, щоб сприяти довгостроковим інтересам компанії та залучити і мотивувати компетентних професіоналів.”

Підхід принципів передбачає, що поки автономна і незалежна рада директорів забезпечує досягнення ДП кращих результатів, орган-представник власника має активно виконувати роль у всіх головних функціях реалізації права власності для запровадження необхідної дисципліни в діяльності правління/ ради директорів.

Структура унітарного підприємства компанії в складі ДП Антонов обмежує спроможність представника власника виконувати деякі свої функції. В світлі Принципів, наприклад, голосування згідно володіння акціями та призначення ради директорів стають невідповідними в контексті поточної структури ДП Антонов. Якщо структура (і власність) ДП Антонов будуть змінені, представника власника очікуватимуть певні проблеми.

Поки Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном виконує моніторинг продуктивності і встановлює структуру винагороди праці Генерального директора, але ці ролі також доведеться модифікувати, коли ДП Антонов рухатиметься в бік акціонерного товариства, щоб пристосувати модель корпоративного державного управління до більшої автономії Правління/Ради директорів.

Призначення на керівні посади

Згідно встановленому законодавством порядку, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном уповноважене вибрати і призначити керівництво ДП підпорядкованих йому об'єктів, включно з ДП Антонов. На практиці, призначення на посаду Генерального директора ДП затверджується Кабінетом Міністрів, за контрактом, що укладається з Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном.

Визначення політики винагороди праці як частини контракту з керівником вищої ланки – важливий елемент ролі органа-представника власника. згідно українського законодавства, представник власника уповноважений надавати пакет винагороди праці керівника вищої ланки, що відповідає внеску керівника у результативність діяльності ДП.

Контракт, який укладено з генеральним директором ДП Антонов, базується на досягненні певних фінансових і не фінансових показників; ці показники, в свою чергу, формують основу для постійного моніторингу результатів діяльності підприємства.

Якби організаційна структура ДП Антонов зазнала змін, в рамках яких було би призначено наглядову раду/раду директорів, найкращий варіант - умови контракту з генеральним директором офіційно передаються на розгляд раді директорів.

Моніторинг результатів діяльності ДП в Україні

Для прийняття поінформованого рішення щодо основних корпоративних питань, Принципи рекомендують координаційній структурі або представнику власника пересвідчитися, що вони отримують всю необхідну та актуальну інформацію у відповідні строки. Вони також мають

встановити засоби, які роблять можливим моніторинг діяльності та результативності ДП на постійній основі.

В Україні існує формалізований процес моніторингу результативності діяльності. У випадку ДП Антонов, нагляд базується на погодженому контракті між Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном і керівником ДП. У цьому контракті встановлюються основні параметри продуктивності, що керівник має забезпечити. Відповідний міністр затверджує контракт з визначеними результатами діяльності, але відповідає за виконання цього контракту Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном.

Орган-представник власника збирає інформацію від всіх ДП і щоквартально подає зведені фінансові плани ДП (у їх відповідних портфелях) та інформацію щодо виконання таких планів до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке аналізує ці документи і, в свою чергу, подає зведений звіт та пропозиції стосовно покращення результатів операційної діяльності ДП на затвердження Кабінетом міністрів. На додаток, Міністерство економічного розвитку подає Міністерству фінансів зведений фінансовий план для ДП, з фокусом на впливі результатів діяльності ДП на державний бюджет.

Завдяки тому, що режим моніторингу результатів діяльності базується на показниках, зазначених у контракті з генеральним директором, система існуючого оперативного контролю продуктивності забезпечує міцну основу для розширення повноважень представника власника щодо постійного нагляду. Якщо ДП Антонов буде рухатися в бік створення акціонерного товариства, представник власника отримає можливість укласти угоду або надати повноваження Раді директорів формувати показники результативності діяльності підприємства, подібні до тих, що містяться зараз в контракті зайнятості з генеральним директором. Це може забезпечити основу для постійного моніторингу і узгодження із загальним моніторингом на рівні Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Міністерства фінансів.

Глава 5

Прозорість і розкриття інформації

Як загальний коментар, рівень розкриття інформації ДП в Україні є недостатнім порівняно до кращої міжнародної практики. Українське законодавство не передбачає оприлюднення річних звітів ДП, а рахунки ДП та інша інформація компанії може вважатися державною таємницею. Конституція України встановлює базову структуру доступу громадськості до інформації. Інформація спочатку на загальних засадах відноситься до відкритої чи з обмеженим доступом. Інформація що визначена як така з обмеженим доступом, на додаток позначається як конфіденційна або істотної національної важливості (тобто, державна таємниця), і підпадає під регулювання Закону “про державну таємницю”. Як об'єкти у власності держави, ДП підлягають регулюванню згідно законів України “про інформацію” та “про державну таємницю”. Ця ситуація загострюється відносно ДП Антонов через його залучення до виробництва військової авіації, і це підвищує вірогідність того, що інформація про його діяльність може вважатися таємницею.

В даних рамках мало вірогідно, що ДП матимуть будь-які значні стимули поліпшити свою прозорість, або що держава прагнучим стимулювати ширше розкриття інформації ДП. Хоча за наявними даними поряд з сильним фокусом на гарантуванні виконання ДП законодавчих, податкових і бюджетних вимог, існує менший фокус на забезпеченні прозорості для зовнішніх сторін. Як таке, розкриття інформації ДП Антонов регуляторним органам на рівні органів центральної виконавчої влади виглядає достатньо ретельним, але розкриття цієї інформації для загалу публіки є значно вибіркоким.

Розроблені ОЕСР Принципи дотримуються альтернативного погляду на розкриття інформації і розглядають прозорість діяльності ДП як інструмент держави у підсиленні підзвітності та дисципліни стосовно результатів діяльності ДП відповідно до узгоджених еталонних показників. Крім того, приватні і зарубіжні юридичні особи, напевно, вимагають прозорості високого рівня. Прозорість передбачає, що процеси прийняття рішення ДП Антонов і на рівні вище ДП відбуваються у передбачуваний спосіб і що, в разі змін, усі сторони, на які такі зміни впливають, стають учасниками попередніх консультацій. Прозорість кориниться у факті неможливості для центральних органів втручатися у щоденну діяльність ДП, але й у необхідності залежати від зумовлених корпоративних завдань та інструкцій. розкриття фінансової інформації і вимога аудиту ДП передбачають виключення будь-якої незвичної практики.

Річна звітність з аудиторським висновком

Принцип V.B – *“ДП, особливо великі, мають підлягати щорічному незалежному зовнішньому аудиту на засадах міжнародних стандартів.”*

У своїй відповіді на запитання анкети ДП Антонов повідомило, що незалежний аудитор перевіряє його рахунки “відповідно до вимог діючого законодавства”. В найостаннішій фінансовій звітності ДП Антонов зазначено аудитора - українська аудиторська фірма, зареєстрована в Аудиторській палаті України. Відмічено, що аудит проводився відповідно до Міжнародних стандартів аудиту, затверджених Аудиторською палатою України. Ці стандарти вимагають застосування відповідного кодексу етичної поведінки, а також планування і виконання аудиту таким чином, щоб забезпечити достатній рівень впевненості у відсутності будь-якого невірного представлення матеріальної інформації у фінансовій звітності.

Розроблені ОЕСР Принципи рекомендують розроблення відповідних процедур відбору зовнішніх аудиторів, і дуже важливо, щоб вони не залежали від керівництва. У більшості країн таке завдання виконують акціонери на загальних зборах або орган-представник власника, а на рівні ДП - Правління чи Комітет з питань аудиту. З обговорень і відповідей на питання анкети все ж залишилося неясним, як саме зараз вибрана аудиторська фірма (чи керівництвом, чи органом-представником власника, або іншим органом), а також чи існують будь-які чіткі критерії гарантії незалежності та якості аудиторської фірми.

Стандарти фінансової звітності

Принцип V.Г: *“ДП мають підлягати такому ж високому рівню якості бухгалтерському обліку і стандартам аудиту, як компанії, чії акції зареєстровані на фондовій біржі. Великі або зареєстровані на біржі ДП повинні розкривати фінансову і не фінансову інформацію згідно високої якості визнаних міжнародних стандартів.”*

Фінансова звітність дП Антонов формується згідно українських Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, як визначено в окремому Законі України “Про бухгалтерський облік і фінансову звітність” та в інших документах, що регулюють процедуру бухгалтерського обліку і формування фінансової звітності в Україні.

Національні положення (стандарти) були недавно оновлені через поправку до Закону “Про бухгалтерський облік і фінансову звітність” таким чином, що зараз існує вимога, щоб вони “не суперечили” Міжнародним стандартам фінансової звітності (МСФЗ). Обговорення з учасниками ринку в Україні свідчили, що відмінності можуть все ще бути істотними, особливо щодо вибору часу визнання доходів. Частково це може пояснити той факт, що політика бухгалтерського обліку часто приймається такою, аби задовольнити вимоги звітності для цілей оподаткування, а це означає, що доходи визнаються раніше, ніж передбачено МСФЗ.

Також помічено, що у фінансовій звітності, яку подає ДП Антонов, розкриття інформації є менш детальним, ніж очікується згідно МСФЗ. Наприклад, деталі трансакцій пов'язаних сторін не розкриті, а, (враховуючи занепокоєння відносно спільних підприємств і втрати активів), детальніше і ретельніше розкриття інформації потрібно вважати вимогою критичного рівня, для того, щоб власники і регуляторні органи ДП Антонов виконували цю вимогу на кращому рівні корпоративної гнучкості.

Нарешті, не ясно, чи фінансова звітність дП Антонов оприлюднюються. Згідно інформації Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном, фінансова звітність не оприлюднювалася, а у відповіді ДП Антонов на питання анкети зазначено, що звітність була опублікована. Принципи ОЕСР прояснюють, що від ДП очікується такий самий рівень прозорості, як від корпорацій, чії акції обертаються на ринку. Не дивлячись на їх організаційно-правову форму, і навіть якщо їх акції не зареєстровані на біржі, всі ДП мають звітувати згідно кращої практики бухгалтерського обліку та стандартів аудиту.

Внутрішній контроль ризиків

Принцип V.Б: *“ДП мають розробити ефективні процедури внутрішнього аудиту та створити структуру внутрішнього аудиту.”*

Принцип V.Д.3: *“ДП повинні розкривати інформацію про будь-які матеріальні чинники ризику та заходи управління такими ризиками.”*

Внутрішній аудит – це незалежна діяльність з метою об'єктивного підтвердження та консультування, націлена на “створення доданої вартості” для організації та вдосконалення її операцій. Така функція допомагає організації досягати її цілей шляхом практики систематичного,

дисциплінованого підходу до оцінки і вдосконалення ефективності управління ризиками, процесів контролю і корпоративного управління.

Спроможність дП Антонов мати ефективну систему внутрішнього аудиту значно обмежена відсутністю Ради директорів. Країни-члени ОЕСР з'ясували, що для максимальної ефективності внутрішні аудитори повинні працювати від імені наглядової ради/Ради директорів та звітувати безпосередньо їй, переважно Комітету з питань аудиту, створеному Правлінням/радою директорів. Внутрішні аудитори повинні мати необмежений доступ до Голови Правління і всіх членів Правління та до членів Комітету з питань аудиту.

Звітування внутрішнього аудиту є важливим для здатності правління оцінити фактичну діяльність компанії та її результативність. Крім того, рекомендовано, як краща практика, що звіт внутрішнього аудиту стає складовою фінансової звітності з описом структури внутрішнього контролю та його процедур для цілей фінансової звітності.

У фінансовій звітності дП Антонов, - у висновку аудитора, - зазначено, що система внутрішнього контролю існує, але відсутній висновок щодо її ефективності. Проте, аудитори сформулювали аудиторський висновок із застереженням у зв'язку з тим, що облік активів на рахунках не відповідав їх фізичній наявності при перевірці. Це, можливо, відобразило проблеми з якістю системи внутрішнього контролю і ще раз підкреслює, які переваги можна отримати завдяки більш структурованому підходу до управління ризиками, що скерований Правлінням/Радою директорів.

Розділення військового і цивільного виробництва

У звіті "Стратегія секторної конкурентоспроможності для України" відзначено, що державне корпоративне управління секторами цивільного і військового авіабудування в Україні зараз є об'єднаним. Оскільки військовий аерокосмічний сектор є ретельно захищеним і контрольованим, такий самий рівень захисту і контролю застосовується і до сектора цивільного авіабудування. Для переходу на більш відповідний контроль в секторі цивільного авіабудування, рекомендовано розробити систему державного корпоративного управління з окремими гілками для військового і цивільного сектору.

З практичної точки зору, обмеженням такого підходу діє використання єдиних платформ як в цивільному, так і у воєнному авіабудуванні. Відбувається це в одному з двох випадків: або конверсія, як модифікація після виробництва; або інтегровані зміни протягом виробничого процесу. В будь-якому випадку, інтеграція виробництва не може завадити спроможності дП Антонов розділити військові і цивільні компоненти його операцій на два підприємства, відокремлених юридично і функціонально, в рамках спільної власності. У випадку Boeing та Airbus, подібні проблеми були успішно вирішені: в обох компаніях воєнні підрозділи функціонують як окремі юридичні особи, але як складові, що підзвітні загальній структурі холдингу у відповідних компаніях.

З огляду на прозорість і розкриття інформації, існують три окремі групи проблем, які потребують розв'язання:

- *розподіл витрат між військовими і цивільними підрозділами:* тут найпростіший підхід - для кожної моделі подвійного використання визначити один з підрозділів як відповідальний за модель літака. Цей відповідальний за літак підрозділ потім продає окремі фюзеляжі іншому підрозділу через механізм ціноутворення внутрішнього трансферту. (Наприклад, якщо Ан-148 проходить через конверсію для військового використання, відповідальний підрозділ – цивільний, а з іншого боку, при змінах Ан-70 для цивільного використання, відповідальний підрозділ – військовий);
- *розкриття фінансової інформації:* варто відзначити, що у випадку компанії Boeing, результати військової діяльності звітуються за сегментами (див. Вставку 5.1). Проте, у

випадку ДП Антонов, якщо існує більша чутливість до подання фінансових показників військового підрозділу, такі результати можна виключати з будь-якого зовнішнього звітування, особливо, якщо підрозділи відокремлені фінансово, як йшлося у першому пункті вище; а також

- *розкриття корпоративних завдань і стратегій*: і знову, через формування окремої юридичної особи для виконання будь-яких чутливих військових операцій, будь-яка чутлива корпоративна інформація відносно військових розробок може утримуватися окремо від інформації щодо комерційної діяльності, що подається у відкритому доступі.

Вставка 5.1 Підхід компанії Boeing до розділення військової та цивільної діяльності

Цивільні та воєнні підрозділи компанії Boeing функціонують відокремлено, незалежно від того, що деякі військові літаки виробляються на платформі цивільних (наприклад, P8 Poseidon; Boeing 737 AEW&C). Boeing воєнного спрямування є сегментом у підрозділі “Оборона, космос і безпека”. До цього підрозділу віднесено і сегмент “Глобальні послуги та підтримка”, що надає після продажні послуги технічної підтримки, поточного і капітального ремонту воєнним літакам Boeing. Підрозділ Boeing воєнного спрямування функціонує як окрема бізнес структура, але її фінансові результати подаються у консолідованій фінансовій звітності компанії Boeing як сегмент.

Компанія Boeing та дочірні підприємства

Примітки до консолідованої фінансової звітності

Підсумкові дані в розрізі сегментів бізнесу

(долари США, млн)

Кінець звітного року 31 грудня	2011	2010	2009
Доходи			
Комерційні літаки	36,171	31,834	34,051
Діяльність Boeing в сфері оборони, космосу і безпеки:			
Воєнні літаки Boeing	14,947	14,238	14,304
Телекомунікаційні та космічні системи	8,673	9,455	10,877
Глобальні послуги та підтримка	8,356	8,250	8,480
Загальна сума доходу від діяльності у сфері оборони, космосу і безпеки	31,976	31,943	33,661
Капітал корпорації Boeing	532	639	660
Інший сегмент	138	138	165
Нерозподілені статті та виключення взаємних розрахунків в рамках компанії	(82)	(248)	(256)
Загальна сума доходів	68,735	64,306	68,281
Надходження/(збитки) від операцій:			
Комерційні літаки	3,495	3,006	(583)
Діяльність Boeing в сфері оборони, космосу і безпеки:			
Воєнні літаки Boeing	1,526	1,250	1,527
Телекомунікаційні та космічні системи	690	711	839
Глобальні послуги та підтримка	942	914	932
Загальна сума доходу від діяльності у сфері оборони, космосу і безпеки	3,158	2,875	3,298
Капітал корпорації Boeing	125	152	126
Інший сегмент	54	(327)	(151)
Нерозподілені статті та виключення взаємних розрахунків в рамках компанії	(988)	(735)	(594)
Операційний прибуток	5,844	4,971	2,096

Глава 6

Рекомендації щодо реформування

ДП Антонов є значним і прибутковим промисловим підприємством, що конкурує на технічно складному і динамічному ринку. Його безперервний успіх залежатиме, зокрема, від наявності системи корпоративного державного управління на такому ж рівні ефективності та дійовості, як у подібних йому міжнародних підприємств. За низкою критеріїв поточна система управління і нагляду потребує оновлення, щоб відобразити сучасні функції та практику корпоративного державного управління, власності й розкриття інформації.

Найбільш невідкладна реформа – запровадити організаційно-правову форму, еквівалентну нормам приватного сектора та ідеально стандартизовану й відповідну іншим ДП в Україні. Запровадження більш стандартної корпоративної форми створить органам державної влади можливість призначити Раду директорів/Правління з наглядовими функціями, що може забезпечити як нагляд, так і стратегічне скерування ДП Антонов у виконанні його виробничих завдань. Аби Правління працювало по суті, з необхідною мірою нагляду і скерування, його склад має бути ретельно збалансованим.

На додаток, правові засади мають відділити роль власника від сфери підзвітності (наприклад, від функцій нагляду, моніторингу, і т.п.). Сильна правова основа сприятиме розробленню чітких цілей ДП Антонов, узгоджених з представником власника (як комерційних, так і завдання промислової/державної політики). Це, в свою чергу, зумовить розвиток сильної структури оцінки показників результативності діяльності та підтримуватиме високий рівень прозорості.

Для того, щоб створити справедливе і конкурентне середовище ведення бізнесу, рамкова структура повинна відокремити функції державної власності і формування промислової політики. Державна фінансова підтримка ДП Антонов має надаватися відкрито і прозоро. Нарешті, доступ до акціонерного капіталу і фінансування за рахунок позик має базуватися на конкурентних, а не на пільгових умовах.

Організаційно-правова форма

Рекомендовано, аби операції Концерну Антонов і три функціонуючі компанії Були зведені в одній холдинговій компанії (“Холдинг Антонов”), у формі акціонерного товариства, з відповідно призначеними правлінням і топ менеджером, при виконанні функцій власника Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном.

Існує сильний аргумент на користь скоординованого володіння компаніями. Концерн Антонов було створено як об’єднану юридичну особу для дочірніх підприємств, але його роль обмежена дуже звуженими повноваженнями та нестачею впливу на операції дочірніх підприємств. Держава володіє трьома компаніями-виробниками, чиї операції складно пов’язані, і чиї діяльність виграла би від формальної інтеграції.

Структура холдингової компанії дозволить на більшу координованість і забезпечуватиме фінансування та укладання партнерських угод на рівні групи. Це дозволить кінцем кінцем зосередити всю діяльність держави-власника з конструкторської розробки, виробництва, технічного обслуговування, поточного і капітального ремонту літаків Ан в єдиній структурі з державним управлінням.

Три виробничі компанії можуть бути перетворені з унітарних підприємств на акціонерні товариства, зареєстровані згідно законодавства України, що регулює компанії. Потрібно, щоб кожна з дочірніх компаній мала власну Раду Директорів і Голову Правління.

У загальній юрисдикції в ОЕСР, де субсидії державних підприємств в основному працюють в тій же сфері діяльності що і головна компанія, так що радою директорів дочірніх компаній є внутрішні органи, тобто, членами ради директорів, як правило, є керівники холдингових компаній, із зовнішніми керівниками, обмеженими 1 або 2 незалежними директорами. Коли діяльність дочірніх підприємств є більш спеціалізованою, може виникнути необхідність забезпечити різноманітність і незалежність їх Правлінь.

Створення структури холдингової компанії також сприяло би розділенню виробництва військових і цивільних літаків в окремих юридичних особах в межах такої структури. Це дозволило би підприємствам з військовим виробництвом розкривати інформацію на іншому рівні, але дозволяти на синергію (та економію на масштабі), що виникають від комбінації виробництва в межах однієї холдингової структури.

Холдингову компанію потрібно створити на засадах статуту акціонерного товариства (або еквівалентних документів, що регулюють створення компанії), аби забезпечити широку спроможність виходити на ринки з продукцією, що охоплює повний спектр авіабудування. Новостворена холдингова компанія повинна мати гнучкість для створення дочірніх підприємств і організації виробничих компаній у відповідний спосіб.

Новостворена холдингова компанія та дочірні компанії мають бути спроможними засновувати спільні підприємства і партнерства з вітчизняними та міжнародними компаньйонами та підтримувати рівень акціонерного капіталу в існуючих або започаткованих підприємствах. В довгостроковій перспективі всі державні компанії Антонов мають отримати можливість вільної співпраці з вітчизняними та іноземними партнерами в рамках звичного ведення бізнесу. Проте, вважаючи на чутливість цього моменту, в короткостроковій перспективі така спроможність може зазнати низки обмежень з метою забезпечити достатній рівень контролю над стратегічними операціями ДП Антонов. Наприклад, участь в партнерствах і придбання компаній можуть підлягати остаточному схваленню або представником власника, або Кабінетом Міністрів, в залежності від порогу матеріальності. Фінансові результати будь-якого партнерства чи спільного підприємства можуть також підлягати більш жорстким вимогам регулярного розкриття інформації.

Як акціонерне товариство, холдингова компанія повинна мати спроможність запозичення від власного імені та віддавати свої активи в заставу. Будь-які процеси обмеження або схвалення запозичення мають бути узгоджені в ширших рамках потреб компанії в капіталі та визначені в ухвалених планах реалізації права власності.

Регулювання, підтримка галузі та державні трансферти

Реформа державних закупівель потребує моніторингу

В процесі аналізу, представники ДП Антонов обґрунтовано зауважили, що політика в сфері державних закупівель, якої компанія має дотримуватися, потребує оптимізації задля більшої операційної гнучкості. А 7 червня 2012 р. був прийнятий новий законодавчий акт " Про внесення змін до закону України " Про державні закупівлі ", згідно якого ДП Антонов було звільнено від виконання тендерних процедур. Реалізація цієї реформи та оптимізація законодавства щодо закупівель мають досягти рівноваги між запобіганням неприйнятній практиці та підвищенням ефективності процесу. Через це, недавня реформа, що лібералізувала закупівлі, має супроводжуватися відповідним внутрішнім реформуванням ДП Антонов на забезпечення чесного середовища закупівель. Зокрема:

- якщо ДП Антонов стає акціонерним товариством з Радою директорів/правлінням, правління має розглянути заснування комітету по закупівлям, або делегувати виконання аналізу чесності закупівельної процедури Комітету з питань аудиту при Правлінні. Цей комітет може виконувати функцію нагляду щодо системи закупівель ДП Антонов, що підтримуватиме довіру до спроможності Правління контролювати трансакції, коли виникає потенціал конфлікту інтересів;
- По-друге, усі компанії групи мають практикувати більш деталізоване звітування трансакцій із пов'язаними сторонами, відповідно до вимог МСФЗ щодо розкриття інформації. Це піднесе рівень прозорості стосовно потенційно ризикових операцій в сфері закупівель.

Можна більш раціонально виконувати платежі державної підтримки і трансферти до і від ДП Антонов

Як відмічено вище, існує ускладнена система трансфертів до ДП Антонов в рамках підтримки галузі, включно із звільненням від податків, прямими платежами, вливаннями капіталу і субсидіями кредитуванню. Уряд України також надає гарантію облігаціям ДП Антонов. У зворотному напрямі компанія сплачує обов'язкові дивіденди державі. З точки зору державного корпоративного управління, проблема полягає в тому, що головні елементи бюджетних відносин між ДП Антонов і державою є довільними та несумісними. З обговорень з керівництвом ДП Антонов виникає враження, що трансферти як, до, так і від ДП Антонов постійно улягають змінам або через рішення Кабінету Міністрів, або за рішенням органу-представника власника.

Така структура трансфертів є надмірно складною, і необхідно досягти її певної раціоналізації, як чистої суми руху коштів до та від компанії. Звільнення від сплати податків, субсидії кредитам і вливання капіталу, як форми підтримки галузі, виглядають слабо структурованими, і мірою необхідності їх можна консолідувати у явні готівкові трансферти. в ідеалі, дивіденди та субсидії процентної ставки мають розглядатися в контексті загальної структури капіталу компанії.

В підвалинах цієї проблеми лежить унітарна структура підприємства: безпосередньо Міністерство фінансів приймає рішення щодо можливостей унітарного ДП Антонов користуватися борговими інструментами, бо це підвищує рівень зобов'язань держави. Реорганізація компаній у акціонерні товариства в структурі холдингу має супроводжуватися і реформуванням цієї процедури. Стосовно майбутніх фінансових операцій необхідно припинити практику їх гарантування державою, а стосовно існуючих боргових зобов'язань, від цієї практики потрібно поступово відмовитися.

Власність

Структура власності ДП Антонов

Організаційна структура має бути прозорою, щоб забезпечити ефективну комунікацію та нагляд з боку органу-представника власника за досягненням затверджених цілей компанії та політики державного корпоративного управління ДП згідно відповідної законодавчої бази. Також потрібно уникати багаторівневої моделі прийняття рішень.

Зміни відкривають органам державної влади в Україні шлях до повністю централізованої або скоординованої форми нагляду щодо ДП. Принципи ОЕСР рекомендують, щоб цей напрямок став середньостроковою метою політики. Проте, за відсутністю послідовного руху у напрямку цієї мети в короткостроковій перспективі, найбільш виваженим рішенням буде залишити функцію нагляду за Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном:

- Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном має значний портфель ДП під своїм наглядом та є спеціалізованою установою у сфері державної власності;

- Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном підпорядковується безпосередньо Кабінету міністрів і має налагоджений процес моніторингу і звітування результатів діяльності ДП; а також
- Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном глибоко обізнано з діяльністю ДП Антонов і має тісні робочі відносини з його діючим керівництвом.

Паралельно з рухом у бік створення акціонерного товариства, відбуватиметься еволюція ролі Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном і його ключових функцій. агентство має відмовитися від права призначати вище керівництво ДП і передати ці повноваження раді директорів.

Замість обговорення з Генеральним директором контракту з показниками результативності, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном має сформулювати для Правління /Ради директорів ДП Антонов заяву щодо очікувань власника на самому високому рівні, що встановлює пріоритети держави і стратегічні завдання для компанії на довгострокову перспективу (узгоджені, мірою необхідності, між органами державного управління та Радою директорів/Правлінням). В рамках цього документа Агентство розроблятиме показники діяльності на короткострокову перспективу відповідно до заявлених цілей власності. Такі показники діяльності формують засади режиму моніторингу з боку представника власника.

В ідеалі, Агентство має нести первинну відповідальність за встановлення критеріїв визначення кандидатів на посади членів Ради директорів/Правління і гарантувати їх професійну компетентність, що, мірою необхідності, може потребувати затвердження на рівні Кабінету міністрів.

Комплексна політика у сфері власності

В середньостроковій перспективі держава має розглянути розроблення державної політики власності, що охоплює всі ДП, на засадах потужної структури корпоративного державного управління. Така структура має діяти на підтримку конкретних реформ на дП Антонов. Політика має чітко визначати права власності в межах органів державного управління центрального рівня і обмежити втручання державних органів у щоденне управління діяльністю ДП.

Послідовна ефективна політика власності забезпечує загалом громади та приватному сектору чітке розуміння цілей держави як власника, його довгострокових зобов'язань і зусиль, націлених на виконання функцій власника в спосіб, якому притаманні компетентність і підзвітність. Політика власності має також ясно визначати механізми моніторингу діяльності ДП і базуватися на існуючих розвинутих засобах моніторингу результативності.

Прозорість / Розкриття інформації

Розкриття інформації на рівні компанії

Аби гарантувати відповідне розкриття інформації та прозорість на рівні ДП, держава як власник повинна перш за все розробити збалансовану політику щодо розкриття інформації для компаній в її портфелі. Це слугуватиме важливим інструментом комунікації з Парламентом і громадськістю в цілому, а також охоплюватиме як оцінки активів, так і параметри продуктивності. В такій політиці має бути визначено, яку саме інформацію потрібно розкривати; як і кому потрібно розкривати інформацію; а також процедури, що забезпечують якість інформації.

Розроблення політики щодо розкриття інформації має початися з інвентаризації вимог діючих правових і регуляторних засад, а також фактичної практики на рівні ДП. Це дозволить виконувати оцінку фактичної реалізації політики та слабких сторін в її загальній структурі. На підставі цього

аналізу можна модифікувати, адаптувати і доповнювати існуючу структуру, аби охопити всі необхідні вимоги, як рекомендовано Принципами ОЕСР.

В аналізі структури розкриття інформації представник власника має зосередитися на матеріальній інформації, тобто, на такій, упушення або невірне подання якої може впливати на економічні рішення користувачів цієї інформації. Зокрема, представник власника має гарантувати такий рівень розкриття інформації суспільству, що був би достатнім для існуючих і потенційних партнерів, постачальників і клієнтів ДП Антонов.

Перехід підприємств ДП Антонов до стандартної форми акціонерного товариства досягне багатьох бажаних цілей стосовно прозорості та розкриття інформації, бо структура ДП Антонов регулюватиметься тим самим законодавством, що й приватні компанії. Наприклад, Закон “про цінні папери і фондовий ринок” вимагає від акціонерних товариств розкривати інформацію стосовно їх операцій згідно Міжнародних стандартів фінансової звітності, на додаток до розкриття інформації згідно національних стандартів.

Очікується, що рівень розкриття інформації загалом громади охоплюватиме, як мінімум, наступне:

- **Поточна фінансова звітність буде відкритою для публіки** і доступною в електронній формі на сайті компанії. Варто подумати і про надання доступу до фінансової звітності минулих років, аби дозволити оцінку тенденції фінансових результатів. Практика в багатьох країнах - гарантувати, що ДП, які функціонують в міжнародному середовищі, надають версії своєї фінансової звітності англійською мовою. ДП Антонов також варто розглянути рух в бік такої практики;
- Триває практика призначення **зовнішніх аудиторів з бездоганною репутацією**. Ми відзначаємо, що рахунки ДП Антонов на разі перевіряє місцева українська бухгалтерська фірма. Ця фірма зареєстрована Аудиторською палатою України і виконує аудиторську перевірку згідно українських стандартів аудиту. Хоча залежність від іноземних аудиторських фірм конкретно не виступає, важливо, що інвестори будуть упевнені, що в процесі перевірки аудитор дотримується найвищих міжнародних стандартів;
- На засадах того, що створено Раду директорів, рекомендовано, щоб був створений і **Комітет з питань аудиту Ради директорів /Правління**, і потрібно, щоб принаймні один член цього комітету мав досвід практики бухгалтерського обліку і аудиту. Такий комітет має наглядати за відносинами компанії із зовнішніми аудиторами, управляти процесом призначення і залучення аудиту (підлягає будь-яким вимогам, схвалених акціонерами), а також відповідати за аналіз процедур закупівель якщо ще не створено окремий комітет з питань закупівель;
- Коли ДП буде реформовано в акціонерне товариство, холдингова компанія має розробити план **гармонізації свого бухгалтерського обліку з Міжнародними стандартами фінансової звітності (МСФЗ)**, (або раніше, якщо це вимога законодавства, що регулює діяльність корпорацій). Перехід до звітування згідно МСФЗ є складним процесом, що потребуватиме перехідного періоду до повного впровадження та певного навчання.

Розкриття інформації на рівні власника

Як зазначено вище, реформа виконання функцій власності має в ідеалі включати документ, в якому виражено національний політику щодо державного корпоративного управління ДП. Такий документ повинен визначити роль і цінності держави як власника і скеровувати дії в сфері здійснення функцій власності. Такий документ має ухвалити Парламент або Кабінет Міністрів і визначити, якому органу належать повноваження власності (наприклад, висування кандидатур

членів Правління, і т.п.). Політика корпоративного управління державними підприємствами має також використовуватися як еталон підзвітності та оцінки того, як добре держава виконує свої функції власника відносно затверджених цілей політики. Політика корпоративного управління державними підприємствами має також слугувати важливим інструментом формування довіри з боку вітчизняних і зарубіжних учасників ринку.

Що стосується функції власності відносно ДП Антонов, держава вже має стратегію з довгостроковими цілями для сектору цивільного авіабудування. У зв'язку з цим, конкретні завдання для ДП Антонов можуть бути ясно встановлені і стати складовою угоди з Правлінням щодо діяльності компанії, (про що мова далі). В разі розроблення такого документа, також рекомендовано оприлюднити ці завдання, сформовані Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном (і знову це уявляє виключенню будь-яких конфіденційних комерційних пропозицій).

Рада директорів

Отримання ДП Антонов статусу акціонерного товариства супроводжуватиметься призначенням Ради директорів холдингової компанії і дочірніх підприємств.

Рада директорів/Правління ДП Антонов має бути сформоване таким чином, щоб бути спроможною формувати об'єктивне незалежне судження. Вважається доброю практикою, коли посаду Голову правління відокремлено від посади керівника підприємства. Дуже важливо, щоб у холдингу Антонов було сильне правління, що здатне діяти в інтересах компанії та виконувати ефективний моніторинг управління компанією, уникаючи неналежного політичного втручання. Також необхідно забезпечити компетентність членів Правління, що нестимуть чітко визначену і повну відповідальність за виконання своїх функцій і чесність своїх дій.

структура Правління - головна передумова створення можливості для Правління/Ради директорів ДП виконувати ефективний моніторинг діяльності керівників ДП вищої ланки та приймати стратегічні рішення. У випадку ДП Антонов, це означатиме, що більшість посад незалежних директорів мають зайняти кандидати з досвідом управління в приватному секторі та роботи в Раді директорів, із специфічними знаннями сектору авіабудування.

Принципи не містять конкретного скерування щодо чисельного складу Правління ДП, однак відмічено тенденцію до нестачі бачення перспективи бізнесу та незалежного судження в ряді країн, де занадто велика чисельність Правління ДП. Крім цього. В таких правліннях було забагато представників державної адміністрації. Орган-представник власника має прагнути створення відносно невеликих Правлінь в холдингу Антонов та дочірніх підприємствах. Все більше країн-членів ОЕСР віддають перевагу Правлінням з 5-8 членів. Для дочірніх підприємств кількість членів Правління може бути ще меншою і, мірою можливого, необхідно уникати дублювання функцій в Правлінні головної компанії.

Правління отримало б велику вигоду від експертних знань його членів з поза органів державної влади і, потенційно, від залучення представників інших країн (проте, мовний бар'єр може стати на заваді практичної діяльності іноземних членів Правління). Міністри та працівники міністерств не повинні бути в складі Правління/Ради директорів.

Призначення членів правління маж стати системним, відкритим і прозорим процесом. Це допоможе забезпечити відбір будь-якого представника приватного сектора за принципом його заслуг, а не для представництва певних інтересів. Від усіх кандидатів на посаду члена Правління має вимагатися детальне розкриття фінансової і приватної інформації, що може призвести до конфлікту інтересів при виконанні їх функцій. Правління має розробити політику, що забезпечуватиме утримання членів правління від прийняття рішень, що спричинюють конфлікт інтересів.

Представник власника має отримати мандат і стати головним відповідальним за процес призначення, навіть якщо остаточне право ухвалити призначення залишиться на вищому рівні, наприклад, за Кабінетом Міністрів. До функцій представника власника відносяться такі: визначення необхідного співвідношення компетентностей, потрібних для виконання Правлінням своїх обов'язків відповідно до довгострокової стратегії ДП Антонов; визначення окремих кандидатів, наприклад, як результат здійснення конкурентного пошуку та/чи шляхом формування бази даних потенційних кандидатів; а також управління процесами в державному управлінні для отримання формального схвалення кандидатів.

Крім створення Комітету з питань аудиту, Правління може розглянути створення додаткових спеціалізованих комітетів – з управління ризиками та з питань закупівель, як вже було зазначено. Створення спеціалізованих комітетів при Правлінні може допомогти підсилити компетентність Правління у виконанні таких його важливих функцій, як управління ризиками та аудит. Це також сприятиме зміцненню незалежності та правомочності на тих напрямках, де існує потенціал конфлікту інтересів, а саме у сфері закупівель, трансакцій із пов'язаними сторонами та оплати праці. Проте, організація діяльності правління в рамках комітетів не забезпечує додаткових інтелектуальних переваг функціонуванню Правління. Така структура дозволяє на розгляд конкретних питань меншою кількістю осіб, бажано, з ширшими знаннями предмету обговорення, на експертних засадах, що не потребує залучення всього складу Правління. Якщо виконується рекомендація щодо обмеження кількості членів Правління, меншою буде необхідність використання комітетів Правління.

Бібліографія

Кабінет Міністрів України, «Стратегія розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року», 27 грудня 2008 року

International Monetary Fund (2007), IMF Country Report No. 07/47 Ukraine: Selected Issues

OECD (2007), OECD Economic Surveys, Ukraine: ECONOMIC ASSESSMENT

OECD (2012), OECD Sector Competitiveness Study Ukraine

OECD (2005), OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises

OECD (2004), OECD Principles of Corporate Governance