

**Боротьба з корупцією у Східній Європі та Центральній Азії**

## **ЗВІТ**

# **Антикорупційні реформи в Україні: запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах**

4-й раунд моніторингу Стамбульського плану дій  
щодо боротьби з корупцією

## **ОЕСР**

*Неофіційний переклад  
Фонду державного майна України  
(робоча версія від 12.09.2018)*

## Про ОЕСР

ОЕСР є форумом, на якому уряди порівнюють та обмінюються досвідом у сфері політики, визначають передові практики з урахуванням виникаючих проблем, а також сприяють прийняттю рішень та рекомендацій щодо вироблення кращої політики для кращого життя. Місія ОЕСР полягає у сприянні політиці, яка поліпшує економічний та соціальний добробут людей у всьому світі. Дізнайтеся більше на сайті [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## Про антикорупційну мережу для Східної Європи та Центральної Азії

Заснована у 1998 році, Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії (АСН) підтримує свої країни-члени в їх зусиллях по запобіганню та боротьбі з корупцією. Вона забезпечує регіональний форум для сприяння антикорупційній діяльності, обміну інформацією, розробці передових практик та координації донорів через регіональні зустрічі та семінари, програми для однолітків та тематичні проекти. АСН також служить домом для Стамбульського Плану дій щодо боротьби з корупцією (ІАР). Дізнайтеся більше на [сайті www.oecd.org/corruption/acn/](http://www.oecd.org/corruption/acn/).

## Про Стамбульський план боротьби з корупцією

Стамбульський антикорупційний план дій – це субрегіональна програма експертного огляду, започаткована у 2003 році в рамках АСН. Він підтримує антикорупційні реформи в Вірменії, Азербайджані, Грузії, Киргизстані, Казахстані, Монголії, Таджикистані, Україні та Узбекистані через огляди країн та постійний моніторинг виконання країнами-учасницями рекомендацій щодо надання допомоги у реалізації Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародних стандартів та найкращих практик. Дізнайтеся більше на сайті [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/).

Цей звіт був прийнятий на засіданні АСН 4 липня 2018 року в ОЕСР в Парижі. Він завершує 4-й раунд ІАР моніторингу України через спеціальну процедуру «bismonitoring» (моніторинг сектору державного управління) з прийняттям відповідної глави, що стосується попередження і припинення корупції в державних підприємствах (глава 4).

Цей звіт публікується під відповідальністю Генерального секретаря ОЕСР. Висловлені думки та аргументи, що використовуються в цьому документі, не обов'язково відображають офіційні погляди країн-членів ОЕСР.

Цей документ та будь-яка карта, включена до цього документу, не перешкоджає статусу або суверенітету будь-якої території, делімітації міжнародних кордонів та кордонів, а також назви будь-якої території, міста або району.

**ЗМІСТ**

СКОРОЧЕННЯ	4
РЕЗЮМЕ	5
4.1. Вступ	11
4.2. Корпоративні права держави	18
4.3. Приватизація	37
4.4. Антикорупційні заходи	46
4.5. Прикладне дослідження "Нафтогазу"	63
4.6. Прикладне дослідження "Укренерго"	75
4.7. Прикладне дослідження "Хмельницькобленерго"	86
4.8. Прикладне дослідження "Турбоатома"	93

**СКОРОЧЕННЯ**

АСН	Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії
АМК	Антимонопольний комітет України
Генеральний директор	Головний виконавчий директор
КМУ	Кабінет Міністрів України
CoST	Ініціатива із забезпечення прозорості у будівельній галузі
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄС	Європейський Союз
ІАР	Стамбульський план боротьби з корупцією
МВФ	Міжнародний Валютний Фонд
МСФЗ	Міжнародні стандарти фінансової звітності
АТ	Акціонерне товариство
ТОВ	Товариство з обмеженою відповідальністю
Міненгівугілля	Міністерство енергетики та вугільної промисловості
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України
ВПД	Взаємна правова допомога
Мінфін	Міністерство Фінансів
Мін'юст	Міністерство юстиції України
Депутат	Член парламенту
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з запобігання корупції в Україні
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НАК	Національна акціонерна компанія
НУО	Неурядова організація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
Прем'єр-міністр	Прем'єр-міністр
RDO	Офіс реформ КМУ
RSTs	Команди підтримки реформ
ВАІ	Вища аудиторська інституція
SAS	Державна служба аудиту України
САП	Спеціалізована прокуратура з боротьби з корупцією
ДФС	Державна фіскальна служба України
ФДМУ	Фонд державного майна України
ДП	Державне підприємство
ТІ	Transparency International
Грн	Українська гривня
Верховна Рада	Парламент України
СБ	Світовий банк

## РЕЗЮМЕ

Цей звіт представляє загальну інформацію про ситуацію в секторі державних підприємств (ДП) в Україні та вказує на окремі ключові питання та виклики, що стосуються цілісності цього сектору, а також набір рекомендацій щодо їх вирішення. Кожне питання управління державними підприємствами розглядається через "об'єктив антикорупції". Водночас належне управління державними підприємствами в Україні є першою умовою, необхідною для усунення широко розповсюдженої корупції та закриття прогалів, які дозволяють це зробити. Рік 2014 був прийнятий за базовим сценарієм, оскільки з того ж року корупція та власні інтереси, нарешті, були визначені урядом як значний фактор нестачі діяльності державних підприємств, і уряд оголосив про свій чіткий намір очистити його.

### *Огляд сектору*

В Україні державні підприємства складають значну частину економіки, надають найважливіші державні послуги та представляють найбільшого роботодавця в країні. Кількість державних підприємств в Україні дуже висока, з них менше половини оцінюються як діючі. Проте жодна державна агенція в Україні не має жодних даних. Більшість діючих державних підприємств не працюють ефективно. Більше того, багато з них працюють із збитком через корупцію, неправильне управління та / або обтяжливі цілі державної політики, що здійснюються державними підприємствами. Останнім часом були започатковані спроби скоротити їх кількість через злиття, приватизацію та ліквідацію, але вони зустріли спротив.

На жаль, назви найбільших державних підприємств також спричинені корупцією та політичними скандалами. Корупція, очевидно, залишається однією з головних перешкод для довгоочікуваної реформи державних підприємств. Політичне захоплення державних підприємств є загальною темою звинувачень, пов'язаних з корупцією. Ця ж тема впливає з нещодавніх корупційних розслідувань та судових переслідувань. Навіть за словами провідних державних службовців, державні підприємства протягом десятиріч використовують для створення корупційних схем. Державні підприємства часто використовуються як основна ціна на виборах, і підлягають розподілу за квотами після виборів. Члени керівництва державних підприємств, посадові особи відповідної структури власності або члени політичної еліти, які контролюють відповідний сектор, галузь, міністерство чи підприємство, часто є або афілійованими, або мають власні посередницькі фірми, котрі використовують у корупційних схемах, або отримують частину прибутку через відкати.

### *Корпоративна власність держави*

В даний час в Україні відсутній стратегічний документ, який би визначав її обґрунтування та спрямованість на реформу сектору державних підприємств. Україна заявила про свій намір розробити такий політичний документ у 2014 році, і очікувалося, що він буде прийнятий у 2015 році. Однак у 2018 році його прийняття все ще очікувалося. Тому Україну настійно рекомендується ретельно оцінити та розкрити цілі, що виправдовують державну власність, прийняти та оприлюднити їх у формі політики державної власності та регулярно розглядати цю політику. Це буде основою для решти реформ сектору державних підприємств та забезпечить їх відповідність і служитиме найкращим інтересам громадськості.

В даний час застосування загальних законів про державні підприємства в Україні незрозуміле. Натомість існує величезна кількість спеціальних регулювань, які мають різні

ступені авторитету та важливості щодо конкретних підприємств або галузей. Україна має вдосконалити законодавчу базу, яка регулює діяльність державних підприємств, забезпечуючи, щоб державні підприємства могли працювати у ринковому середовищі, як приватні компанії. Зокрема, через високий ризик корупції в Україні рекомендується корпоративізувати унітарні підприємства (спеціальну корпоративну форму, яка виключно притаманна державним підприємствам, більшість з яких, як і раніше, не зобов'язані мати наглядові ради та не проходять зовнішній незалежний аудит, позиціонуючи себе повністю поза будь-яким незалежним зовнішнім контролем) у загальноприйнятій корпоративній формі.

Структура власності України уряду також неефективна. Немає єдиної спеціалізованої та централізованої структури власності, яка відповідає за постійне професійне управління державними активами. Замість цього, існує велика кількість власників різного рангу (85 тільки на рівні центрального уряду) і, що ще гірше, ряд різних органів з правом втручатися в діяльність і бізнес підприємств. Вони функціонують як автономні центри управління, нездатні здійснювати загальнодержавну узгоджену політику власності та об'єднують кілька ролей, таких як здійснення прав власності, формулювання державної політики, регулювання та захист інтересів громад, які споживають продукти та послуги державних підприємств. Такий стан речей зумовлює конфлікти інтересів, створює конкуруючі цілі та сприятливі умови для корупції. Це також погіршує управління, продуктивність, контроль та підзвітність. Тому Україні рекомендується перейти до повністю централізованої форми власності державних підприємств та забезпечити, щоб будь-яка установа, що належить цій ролі, складалася з кваліфікованих фахівців та була захищена від неправомірного втручання.

Починаючи з 2014 року в Україні розпочато численні реформи щодо корпоративного управління державних підприємств. Проте належні спостережні ради з незалежними членами створені лише на декількох окремих підприємствах. Більш того, встановленим спостережним радам часто не дозволяється виконувати свої функції відповідно до загальноприйнятих корпоративних норм та боротися за підтримку своєї незалежності. КМУ у багатьох випадках зберегла права висувати голову та схвалювати корпоративну стратегію, фінансові плани тощо. Україна повинна забезпечити, щоб наглядові ради з більшістю незалежних членів були створені в державних підприємствах через добре організовані, такі що базуються на заслугах, прозорих процесах висування кандидатів. Спостережним радам також повинні бути надані необхідні повноваження для виконання своїх функцій без надмірного втручання у їх діяльність. Необхідно відмовитися від прав державних органів на вибір та призначення керівників та інших керівників, а спостережним радам слід уповноважити це робити шляхом прозорого процесу відбору, що опирається на навички кандидатів. І, нарешті, керівники повинні бути ізольовані від зовнішнього тиску та втручання у щоденні операції своїх державних підприємств.

В даний час ефективність діяльності державних підприємств оцінюється через складну формальну систему контролю ефективності, яка не має жорсткого впливу та не забезпечує ефективного та ефективного аналізу та контролю. Звіт рекомендує Україні внести поправки в це, гарантуючи, що: (i) державні підприємства своєчасно та в повному обсязі повідомляють про свою діяльність суб'єктам управління; (ii) суб'єкти управління здійснюють належний економічний та фінансовий аналіз та керують своїми державними підприємствами на основі таких оцінок; (iii) МЕРТ отримує повну інформацію та здатний провести глибокий аналіз, і (iv) політичні, стратегічні та управлінські рішення щодо управління державними підприємствами базуються на результатах оцінки діяльності.

Фінансовий контроль над державними підприємствами здійснюється шляхом внутрішнього аудиту підприємств та зовнішнього аудиту, що здійснюються, з одного боку, зовнішніми аудиторами, призначеними самими підприємствами, а з іншого – кількома державними органами. Функції фінансового контролю, що виконуються державою, є ресурсомісною та дорогою системою, яка є неефективною та сповільнює або блокує повсякденну діяльність щонайменше дуже великих державних підприємств. Це створює численні корупційні ризики та потенціал для різних зловживань. Незалежний зовнішній аудит найбільших державних підприємств став обов'язковим лише останнім часом, а результати впровадження цієї вимоги надзвичайно погані. Ще менше державних підприємств мають ефективний внутрішній аудит, ніж незалежний зовнішній аудит. Існує ще велика кількість унітарних підприємств, без належного внутрішнього і зовнішнього аудиту, тобто без контролю. Тому в звіті рекомендується, щоб Україна забезпечила ефективний фінансовий контроль над державними підприємствами та забезпечила, щоб функції аудиту не використовувались для політичного або іншого неналежного втручання у діяльність державних підприємств.

### ***Приватизація***

У 2014 році новий уряд на якийсь час зупинив приватизацію державних підприємств, щоб перевірити їх та провести аудит їх діяльності. У 2015 році МЕРТ разом з ФДМУ розробив каталог понад 200 держпідприємств для потенційної приватизації. Очікується, що приватизація основних активів розпочнеться до кінця 2015 року. Проте, в 2016 році, коли Україна досягла стійкого зростання, макроекономічної стабілізації та зниження рівня інфляції, планована приватизація державних підприємств не відбулася. Планові продажі державних підприємств були відкладені неодноразово, спонукавши інвесторів ставити під сумнів зобов'язання влади продавати цінні, але безнадійні державні активи, підкреслюючи необхідність зосередження уваги на кращій підготовці державних компаній до продажу.

Прийняття нового законодавства про приватизацію в 2018 році стало визначним кроком уперед. Це змінило концептуальний підхід до приватизації та певною мірою спростило процедури. Нове законодавство також передбачає більшість продажів, які мають бути здійснені через процедуру конкурсних торгів. Проте, якщо цей закон не буде суворо застосований, це поставить під сумнів довіру та прихильність України до приватизації. Тому Україні настійно рекомендується активізувати свої зусилля та забезпечити, щоб його координаційний орган, Мінекономіки, суворо контролював здійснення різних ролей та функцій усіма органами, що беруть участь у процесі приватизації. Передприватизаційні та приватизаційні функції ФДМУ мають бути належним чином забезпечені. Не менш важливо застосовувати положення про запобігання конфлікту інтересів усіх учасників процесу приватизації, щоб забезпечити його повну цілісність. Нарешті, звіт також рекомендує вжити інших заходів для ефективного скорочення кількості державних підприємств, включаючи ліквідацію, злиття та інші види реструктурування.

### ***Антикорупційні заходи***

Як антикорупційна стратегія, так і антикорупційна державна програма містять посилення на корупцію у державних підприємствах та заходи щодо його зменшення. Втім, реалізація цих заходів залишається обмеженою або формальною. Звіт рекомендує Україні забезпечити, щоб корупція в державних підприємствах була належним чином відображена в нових політичних документах, але найголовніше, що заходи, розроблені у попередніх документах до 2017 року, будуть реалізовані або перенесені в нові прийняті документи.

Одним із запроваджених заходів було прийняття антикорупційних програм у державних підприємствах. Проте, навіть коли антикорупційні програми були обов'язковими, їх не завжди запроваджували. Оцінка ризиків не використовувалася послідовно, якщо взагалі використовувалася, та велася з обмеженим супроводженням та контролем НАЗК. Тому Україна повинна забезпечити, щоб програми по боротьбі з корупцією були впроваджені в усіх державних підприємствах, які відповідають встановленим критеріям, а не просто ставили галочку.

Аналогічним чином комісії по боротьбі з корупцією не були призначені у всіх зацікавлених державних підприємствах та переважно призначалися без відкритого конкурсного процесу. Вони часто виконують інші функції та підходять формально до своїх антикорупційних обов'язків. Україні рекомендується забезпечити, щоб уповноважені особи на державних підприємствах насправді були компетентними та кваліфікованими для виконання своїх обов'язків, а також були добре оснащені та забезпечені ресурсами для виконання своїх широких функцій, а їх статус та місія були добре представлені усім працівникам та за підтримки керівництва державних підприємств. Вони повинні мати можливість діяти незалежно, а також бути підзвітними Спостережній раді та її комітету з аудиту а також Керівнику та НАЗК. І, нарешті, вони повинні бути призначені через відкриті конкурси, і їх кваліфікацію необхідно підвищувати на регулярній основі.

Декларації про активи членів правління та спостережної ради державних підприємств є хорошим заходом з точки зору суто антикорупційної політики. Проте в звіті застерігають, що вони рідко зустрічаються в інших економіках, і ставлять державні підприємства до важкої позиції відносно приватних підприємств. У доповіді також підкреслюється, що поточні вимоги повинні застосовуватися послідовно до всіх зацікавлених державних підприємств та повинні бути розроблені чіткі керівні принципи щодо того, які особи в державних підприємствах повинні подавати декларації. Технічні питання, які дозволяють надавати такі подання іноземцям, повинні бути вирішені до того моменту, коли така вимога буде застосована, що призведе до будь-якого зобов'язання. Україні необхідно терміново вирішувати це питання, щоб уникнути подальших неправильних тлумачень та порушень законодавства.

Закон про запобігання корупції передбачає захист викривачів. Очікується, що антикорупційні програми державних підприємств також міститимуть такі положення. Проте реальна наявність таких заходів повинна забезпечуватись державними підприємствами, але на сьогодні вона не є загальноприйнятою практикою в Україні.

Схоже, що напрями комунікації та координації щодо антикорупційних тренінгів, організованих НАЗК, можуть бути покращені. Крім того, НАЗК слід заохотити активно включати уповноважених на державних підприємствах у їх майбутні тренінги. Антикорупційні тренінги в рамках державних підприємств, організовані Уповноваженими, повинні стати регулярними та мати практичний характер.

Корупція у державних закупівлях державних підприємств заслуговує на окрему увагу. Більшість схем вже існують протягом багатьох років, і насправді керівництво багатьох державних підприємств навіть не стурбоване контролем за ринковими цінами або не надає добре обґрунтований порівняльний аналіз при прийнятті рішень про закупівлю або продаж. Більшість великих державних підприємств мають "супутникові компанії", які виграють всі тендери та займаються ексклюзивним бізнесом з державними підприємствами. Схоже, що ці схеми добре відомі, часто допускаються і рідко ретельно вивчаються. Це потрібно змінити, якщо боротьбу з корупцією в державних підприємствах слід сприймати серйозно. Необхідно проаналізувати практику закупівель, зареєстровані



зловживання та відповідні випадки кримінальної корупції для розробки спеціальних інструментів для державних підприємств з метою зменшення корупції та усунення існуючих прогалин, що дозволяють корупційну поведінку у цій сфері. Потім ці інструменти повинні бути активно застосовані.

Є вже приклади реального застосування заходів щодо протидії корупції на державних підприємствах. Корупційні справи, що стосуються державних підприємств та їх посадових осіб, складають чверть справ НАБУ та САП. До кінця червня 2018 року з 793 кримінальних справ НАБУ понад 194 стосувалися приблизно 50 державних підприємств та їх посадових осіб. Проте ця цифра досі не адекватно порівнюється із загальною кількістю заяв про корупцію у секторі. Покарання цих злочинців має бути посилено на всіх рівнях. Можливо, операції, спрямовані на весь сектор чи галузь, допоможуть розбити добре сформовані схеми. НАБУ повинно бути забезпечено необхідними ресурсами, включаючи більш аналітичний потенціал та кращий доступ до зовнішніх офіційних експертів. Необхідно розробити методичні рекомендації щодо найбільш складних та складних питань. Міжнародне співробітництво у випадках корупції, які стосуються державних підприємств, має бути продовжено та вдосконалено. І, нарешті, судову практику слід дотримуватися, щоб з'ясувати, які виклики виникнуть на стадії судового розгляду, і як найкраще їх вирішити.

### ***Тематичні дослідження***

Тематичні дослідження розглядають приклади чотирьох державних підприємств (НАК "Нафтогаз", "Укренерго", "Турбоатом" та "Хмельницькобленерго") та намагаються описати в рамках всіх питань, що розглядаються у перших загальних розділах, визначають їх реалізацію у кожному з цих державних підприємств. Ці чотири компанії жодним чином не є представниками решти державних підприємств в Україні та можуть вважатися флагманами реформ в країні. Вони є одними з 25 найкращих державних підприємств, але представляють різні організаційно-правові форми, працюють у кількох галузях промисловості та мають різні юридичні особи, що дозволило провести порівняльний огляд розглянутих питань у цих різних ситуаціях.

Не викликає сумнівів, що "Нафтогаз" отримав вигоду від того, що є флагманом реформи корпоративного управління для державних підприємств, а також від прийняття та часткової реалізації Плану дій щодо корпоративного управління НАК «Нафтогаз України». Однак успіх реформи багато в чому залежить від повного виконання ключових елементів, таких як (i) затвердження стратегії; (ii) затвердження політики власності відповідно до Керівних принципів ОЕСР; (iii) надання наглядовій раді та виконавчому органу НАК "Нафтогаз України" належних повноважень відповідно до найкращих практик корпоративного управління; і (iv) вирішення питань щодо виплати дивідендів, усунення численних перевірок та схвалень, а також усіх інших неефективних державних засобів контролю та прийняття необхідного законодавства. Його приклад яскраво демонструє, що зусилля уряду щодо "вдосконалення корпоративного управління" залишаються декларативними, доки загальні та структурні питання не реорганізовані. Україна не може забезпечити відсутність політичної волі та відданості на цьому етапі, і вона повинна виконувати свої плани та обіцянки щодо справжніх реформ корпоративного управління державних підприємств – "Нафтогаз" – найкращий варіант для початку. Це спостерігається чітко, як всередині країни, так і на міжнародному рівні, і стало випробуванням для реальних реформ.

"Укренерго", як видається, є ще одним прикладом оголошених планів реформи корпоративного управління в Україні, які не прогресують так швидко, як передбачалося.

Суб'єкт господарювання заохочується працювати над впровадженням передового досвіду на підприємстві, наприклад, створення Наглядової ради. Регуляторні функції повинні чітко відокремитись від власності ДП та для цього повинні відбутись необхідні коригування. Корпоратизація "Укренерго" та відмова від форми унітарного підприємства стануть великим кроком вперед, але її також слід доопрацювати, дотримуючись встановлених термінів.

**Хмельницькобленерго** сприяє створенню враження, що Уряд не має чіткого бачення того, що робити з власними державними підприємствами. Реформи оголошуються, а потім залишаються в очікуванні. У випадку з "Хмельницькобленерго" видається, що його керівництво працює під багатьма невизначеностями, його статус не підтверджено, незалежні члени спостережної ради ще не призначені, а найголовніше після оголошення у 2015 році можливої приватизації, компанія все ще не чітко поінформовано, коли це станеться, і яку форму приватизації буде застосовано. Обов'язкова дивідендна ставка, яка застосовується до всіх державних підприємств, продовжує не враховувати прибутковість та фінансовий стан компаній. У "Хмельницькобленерго", у якого є інші акціонери, ця проблема стає ще більш гострою і вимагає швидкого реагування та вирішення.

**Турбоатом** є однією з компаній, щодо якої було оголошено численні реформи. Все це відбувається дуже повільно. Необхідно чітко посилити зусилля держави в цьому напрямку. Зокрема, незалежні члени Наглядової ради повинні бути обрані та призначені, і вони повинні розпочати свою роботу відповідно до міжнародних належних практик та Керівних принципів ОЕСР. Обов'язкова дивідендна ставка, яка застосовується до всіх державних підприємств, також потребує оперативної уваги та вирішення у справі з «Турбоатом».

Таким чином, Україна, насамперед, повинна скоротити величезну кількість державних підприємств; уряд повинен видати політику власності; зменшити кількість юридичних осіб та знайти шляхи впровадження єдиної структури власності. Корпоративні форми, притаманні лише для унітарних державних підприємств, повинні бути скасовані. Усі підприємства варто корпоратизувати. Інструменти боротьби з корупцією повинні бути ефективними, а не формальними. Україна також повинна забезпечити, щоб оголошені плани реформ щодо окремих державних підприємств, зокрема флагманських державних підприємств, виконувалися у встановлений термін, визначений урядом. Органи управління уряду повинні ефективно комунікувати та контролювати виконання цілей конкретних компаній та політики управління ДП. Необхідно встановити чіткі лінії зв'язку з компанією, щоб уникнути багаторівневого прийняття рішень. І, нарешті, Україні пропонується провести комплексний огляд своєї державної корпоративної власності, враховуючи порівняльні дослідження корпоративного управління державними підприємствами, що підготовлені ОЕСР, з метою розробки кращих підходів до вирішення своїх численних проблем у законодавчих та інституційних рамках.

#### 4.1. Вступ

4-й раунд моніторингу включає одну новизну: поглиблене дослідження конкретного сектора з високим ризиком корупції. Країни ACN погодились, що поглиблена оцінка вибраного сектора вивчатиме практичне застосування антикорупційної політики, а також запобігання та застосування заходів у цьому секторі.

В Україні сектор для поглибленого огляду було обрано запобігання та боротьба з корупцією на державних підприємствах (ДП), і це передбачено в цій главі. Приклади досліджень чотирьох державних підприємств: НАК "Нафтогаз України", НЕК "Укренерго", ВАТ "Турбоатом" та АТ "Хмельницькобленерго", будуть розглянуті в рамках цієї глави для більш глибокого вивчення ситуацій на рівні компаній.

Незважаючи на те, що цей сектор був обраний на консультації з урядом України, співпраця органів влади з підготовкою цієї глави не відповідає вимогам методології IAP для 4-го раунду моніторингу протягом 2017 року, коли інформація для звіту про моніторинг і ця глава була зібрана. Інформація, надана моніторинговій групі глави 4, була неповною, часто не на мові оцінювання, і довідкові документи не були доступними. Тому група з моніторингу не змогла вирішити деякі з ключових питань, які мають прямий вплив на створення можливих факторів корупційного ризику, таких як корпоративні форми державних підприємств (акціонерні товариства та унітарні підприємства), зусилля щодо забезпечення виконання цього сектору, основні запобіжні заходи, практика реформування корпоративних управлінь, передбачена законодавством та ін. Це не дозволило команді моніторингу робити значущі висновки або робити обґрунтовані висновки щодо ситуації у секторі державного сектору щодо корупції, а також щодо фактичного практичного застосування антикорупційних заходів, корупційні заходи у секторі.

В результаті цей звіт був прийнятий 14 вересня 2017 року без цієї глави, а спеціальна процедура подальшої перевірки – «біс-моніторинг» запобігання та боротьби з корупцією на державних підприємствах – була застосована до України для забезпечення належного завершення 4-го раунду моніторингу.

Процедура «bis-monitoring» була розпочата для України в 2018 році, шляхом заповнення нових анкет усіма відповідними зацікавленими сторонами, включаючи уряд та вибрані державні підприємства. Під час складання цього звіту також велися консультації з громадянським суспільством, приватним сектором та міжнародними партнерами.

Група моніторингу складалася з пана Арто Хонканіємі – колишнього старшого радника з управління власністю у відомстві Прем'єр-міністра Фінляндії, колишнього делегата Фінляндії до Робочої групи з питань державної власності та приватизації ОЕСР, аналітика з правових та політичних питань, Тетяни Хаванської – директора з боротьби з корупцією та менеджера проєктів Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії, ОЕСР та Антоніни Прудко – Антикорупційний радник, проєкт з запобігання корупції ОЕСР для України. У розробці звіту взяли участь колеги Відділу корпоративних справ ОЕСР, а саме: Сара Султан – аналітик з питань політики у відділі корпоративних відносин ОЕСР.

Візит відбувся з 16 по 20 квітня 2018 року та був організований переважно за сприяння Фонду державного майна України (ФДМУ), який забезпечив місце проведення заходу, допоміг організувати зустрічі та запрошував ключових співрозмовників. Усього було проведено 16 засідань з різними державними установами, державними підприємствами,

громадянським суспільством, аудиторами та іншими представниками приватного сектору та міжнародними організаціями та посольствами.

ФДМУ також надав підтримку в перекладі довідкових документів для моніторингової групи та скоординованого збору відповідей на опитування та коментарі до проекту звіту від двох державних підприємств. Група моніторингу хотіла б висловити свою вдячність уряду України за її ефективне співробітництво під час цього моніторингу та, зокрема, до посадових осіб ФДМУ. Група моніторингу також висловлює подяку українській владі, представникам державних підприємств та представникам неурядових організацій за відкриті та конструктивні обговорення, які відбулися під час візиту до країни; до ЄБРР та Посольства Норвегії, щоб надали цінну інформацію.

Цей звіт був підготовлений на підставі відповідей уряду України на анкети, результатів моніторингу від візиту на місцевому рівні, додаткової інформації, наданої урядом України, державними підприємствами та неурядовими партнерами. Під час підготовки звіту також використовувалася інформація з інших публічно доступних джерел, а також відповідна інформація, отримана на пленарному засіданні.

Незважаючи на великі обсяги інформації, наданої моніторинговій групі, сектор державних підприємств в Україні є занадто великим, щоб повністю охопити цей моніторинг. Проте загальний огляд ситуації в цьому секторі було зроблено з намаганням вказати на кілька виділених ключових питань та викликів, пов'язаних із цілісністю цього сектору, а також для надання набору рекомендацій щодо їх вирішення.

Звіт було прийнято 4 липня 2018 року на пленарному засіданні Антикорупційної мережі ОЕСР для Східної Європи та Центральної Азії в місті Париж.

Звіт оприлюднюється після зустрічі, в тому числі за адресою: [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn). Органам влади України пропонується якнайширше розповсюджувати доповідь та, зокрема, перевести його на національну мову. Для презентації та сприяння імплементації результатів четвертого раунду («bis» раунду) моніторингу Секретаріат АСН організовує місію повернення в Україну, яка включатиме зустріч з представниками органів державної влади, громадянського суспільства, бізнесу та міжнародної спільноти. Уряд України буде запропоновано регулярно оновлювати заходи, вжиті для здійснення рекомендацій, на пленарних засіданнях ІАР.

Четвертий раунд моніторингу Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією ОЕСР/АСН здійснюється в рамках Робочої Програми АСН на 2016-2019 роки, фінансова підтримка якої здійснюється Латвією, Ліхтенштейном, Литвою, Словацькою Республікою, Швецією, Швейцарією та Сполученими Штатами Америки.

#### **4.1.1. Передумови**

Державні підприємства відіграють важливу роль у сфері власності та на світових ринках. У багатьох країнах вони є основними постачальниками ключових державних послуг, таких як електроенергія, транспорт, вода, телекомунікації та поштові послуги. Ефективна діяльність державних підприємств має сильний і безпосередній вплив на повсякденне життя громадян. Належне управління державними підприємствами суттєво впливає на їхню ефективність та вартість, а також на державні фінанси, економічний ріст і конкурентоспроможність.

Уряди стикаються з складними проблемами у вдосконаленні управління своїми державними підприємствами. Ці проблеми включають, серед іншого, впровадження

відповідних процедур підзвітності та прозорості. Державні підприємства, які є прозорими та підзвітними, більш схильні до відповідності верховенству права, включаючи повагу до прав акціонерів та зацікавлених сторін. Вони користуються більш високим рівнем довіри громадськості і мають кращий доступ до капіталу за нижчою ціною. Лише з такими системами держава зможе діяти як інформований власник, не заважаючи повсякденному управлінню, а також вирішувати будь-які існуючі або потенційні корупційні ризики. Крім того, більша прозорість, як правило, дуже ефективна для стимулювання подальшої підтримки реформ.

В Україні державні підприємства складають значну частину національної економіки та надають основні державні послуги, включаючи електроенергію, газ, воду, транспорт та поштові послуги. Вони також представляють найбільшого роботодавця в країні. На жаль, в Україні найменування найбільших державних підприємств пов'язані з корупцією та політичними скандалами. На ландшафт державного управління впливає потреба у масовій приватизації, а роль держави, як власника, потребує кардинальних змін.

ОЕСР володіє стандартними установками з питань управління державними підприємствами, а також антикорупційних заходів, які слід запровадити для зниження рівня корупції. Ця глава покликана розглянути сектор державних підприємств з точки зору боротьби з корупцією, об'єднавши стандарти ОЕСР, інші міжнародні стандарти та належну практику в цих двох сферах. Звіт, в кінцевому рахунку, намагається охопити відповідні рекомендації щодо підзвітності та прозорості, наведені в Керівних принципах ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (Керівні принципи ОЕСР). Хоча глава безпосередньо чи опосередковано торкається всіх основних принципів, особлива увага приділяється відкритості та прозорості (vi), основних підстав для державної власності (i), ролі держави як власника (ii) та обов'язків органів підприємства (vii). Загальна логіка моніторингу ІАР також прослідковується у цій Главі.

Оскільки моніторинг ІАР розглядає проблеми корупції в секторі державної економіки вперше, у доповіді основна увага приділяється ситуації в державному секторі України з 2014 року, з тим щоб забезпечити позачасовий контекст прогресу, зберігаючи відповідну інформацію.

Звіт структурований таким чином:

Вступний Розділ 4.1 охоплює методологію, загальні відомості про проблему державних підприємств та виклики корупції у цьому секторі, а також дає загальний огляд цього сектору в Україні та визначає різні проблеми, що піддаються корупції у цьому секторі.

У корпоративній власності держави, розділ 4.2, розглядається питання управління на державних підприємствах: розділ прагне охопити нинішню законодавчу базу та, наскільки це можливо, те, як все працює чи не працює на практиці. Цей розділ розглядає широке коло питань, включаючи політику, правові та інституційні основи, управління окремими державними підприємствами, контроль за їх діяльністю, їх підзвітність та прозорість. Зроблено спробу поглянути на загальну картину та визначити, які прогалини та проблеми в існуючій системі повинні бути вирішені, щоб зменшити або усунути потенційні можливості для корупції.

Приватизація, Розділ 4.3, розглядає процес приватизації в Україні, включаючи поточні правові та інституційні засади, методи приватизації та інші методи зменшення кількості державних підприємств. Знову ж таки, намагається визначити ті елементи, які необхідно "зафіксувати" для забезпечення приватизації в Україні без корупції.

Антикорупційні заходи, Розділ 4.4, охоплює широкий спектр заходів і відповідає структурі загального звіту ІАР. Він включає в себе політику, інституції, запобіжні заходи та виконання кримінального законодавства. Знову розділ намагається описати те, що вимагає закон, і як це потім перетворюється на практику.

У розділах 4.5-4.8 описуються приклади чотирьох державних підприємств, та міститься спроба описати, як усі питання, що розглядаються в перших чотирьох розділах, пов'язані з кожним із цих державних підприємств.

Слід зазначити, що цей звіт не є намаганням розцінити Україну в розрізі керівних принципів управління державним сектором економіки, навіть у тому випадку, якщо керівні принципи опираються на стандарти передової практики та не зашкоджують результатам будь-якого майбутнього огляду корпоративного управління. Натомість робиться спроба подивитися на кожне питання управління державними підприємствами через "об'єктив антикорупції". Водночас належне управління державними підприємствами в Україні є першочерговим завданням для усунення широко розповсюджених корупційних практик та усунення лазівок, які пропонують корупційні можливості.

#### 4.1.2. Огляд сектору

##### *Державний портфель*

Кількість державних підприємств в Україні дуже висока: у 2017 році сектор державних підприємств в Україні досяг 3 444 підприємства<sup>1</sup>. Для порівняння, найбільшими секторами державних підприємств в країнах ОЕСР є країни з перехідною економікою, з 370 в Угорщині, 133 у Чеській Республіці, 128 у Литві, 126 у Польщі та 113 держпідприємств в Словаччині. Чисельність України є вражаючи високою навіть у порівнянні з великими країнами з ринком, що розвиваються, такими як Індія зі своїми 270 держпідприємствами та Бразилія з 134 держпідприємствами.<sup>2</sup> Проте лише приблизно 1 700 з цих 3 444 державних підприємств оцінюються як функціонуючі.

Ця кількість у 3 444 державних підприємств, що управляється 85 органами управління, все ще не є точною. Жодна державна агенція в Україні не підтримує дані про кількість державних підприємств. Реєстр об'єктів державного майна, яким здійснює управління Фонд державного майна України (ФДМУ), включає лише державні підприємства, зареєстровані у корпоративних формах акціонерного товариства (АТ) або товариства з обмеженою відповідальністю (ТОВ). Проте переважна більшість українських ДП були створені як унітарні підприємства (специфічна корпоративна форма, притаманна лише для державної власності). Крім того, немає механізму забезпечення того, щоб усі органи управління надавали інформацію стосовно їх державних підприємств. ФДМУ поділився з групою моніторингу тим, що Реєстр заповнюється на основі інформації, що періодично надаються суб'єктами господарювання за власним бажанням, а ФДМУ не може контролювати, перевіряти або вимагати від цих керівних органів регулярно здійснювати це. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ), яке логічно повинно взяти на себе відповідальність за збір цілісної інформації та даних, також підтвердило, що вони не мають точних цифр, і докладають зусиль для збору інформації, звертаючись до різних органів управління.

<sup>1</sup> Дані взято з офіційного веб-сайту Міністерства економічного розвитку та торгівлі, травень 2018 року.

<sup>2</sup> OECD (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD, Paris. // OЕСP (2017 p.), Розмір та галузевий розподіл державних підприємств, ОЕСР, Париж.

Слід також згадати, що зазначена цифра (3 444) представляє лише компанії, що управляються державними органами центрального рівня. Різні цифри від 8 000 і більше були надані стосовно підприємств, які регулюються суб'єктами господарювання на муніципальному та місцевому рівнях, однак немає доступної для перевірки інформації.

У 2016 році на державних підприємствах працювало понад 847 тис. осіб, загальна вартість активів склала 1 441 млрд. грн., а річний дохід склав 450 млрд. грн. 100 державних підприємств складають близько 80 відсотків загальних активів та 80 відсотків загального доходу. Наприкінці першої половини 2017 року вартість активів зросла до 1 446 млрд. грн. (зростання на 0,4%), а дохід за перше півріччя 2017 року склав 224 млрд. грн., що на 24% вище, ніж у порівнянні з показниками першої половини 2016 року. 51% цього доходу генерують компанії нафтогазової галузі, зокрема "Нафтогаз". Його доходи зросли на 41% в порівнянні з першою половиною 2016 року. ДП у секторі енергетики та транспорту також принесли 20% загальних доходів. Тільки хімічний, харчовий і сільськогосподарський сектори зазнали зниження доходів в першій половині 2017 року.<sup>3</sup>

Таблиця 1: ДП в Україні - порівняльні дані за 2013-2017 роки

рік	ВВП (Грн мільярд)	Мережа дохід (Грн мільярд)	%	Кількість державних підприємств			Зайняті люди (у тисячах)		
				Державні підприємства загальна кількість	Державні підприємства функціонування	% Державних підприємств функціонують	Всього	Державні підприємства	% Державні підприємства
2013	1495,2	279,8	18,7	3632	2109	58,1	9729,1	1112,3	11,4
2014	1586,9	376,9	23,8	3338	1829	54,8	8796,7	930,0	10,6
2015	1988,5	442,7	22,3	3458	1801	52,1	8331,9	849,3	10,2
2016	2383,2	590,8	24,8	3435	1770	51,5	н.д.	847,0	н.д.
2017	н.д.	190,2	н.д.	3421	1715	50,1	н.д.	820,5	н.д.

Найкращі 91<sup>4</sup> державних підприємств представляють наступні галузі промисловості за даними звіту ТОП-100 державних підприємств України за перші 6 місяців 2017 року: нафта та газ, транспорт, енергетика, продовольство та сільське господарство, машинобудування, хімія та видобуток вугілля

Найбільшими державними підприємствами у цих секторах є:

- Нафтогазова галузь: "Нафтогаз" (національний нафтогазовий оператор) та його дочірні компанії;
- Транспортний сектор: "Укрзалізниця" (залізниця), "Адміністрація морського порту", аеропорт "Бориспіль";
- Енергосектор: "Енергоринок", "Укргідроенерго" (гідроенергетика), "Енергоатом" (генератор атомної енергії);
- Продовольчий та сільськогосподарський сектор: "Державна харчова та зернова корпорація" (зернотрейдер);
- Машинобудівний сектор: Будівельне бюро "Південне" (розробник ракети), "Турбоатом" (виробник турбін);
- Хімічний сектор: "Одеський припортовий завод" (виробник азотних добрив).

Під час візиту українська влада та інші співрозмовники інформували моніторингову групу про те, що більшість державних підприємств не працюють ефективно, більше того, багато хто з них продовжують працювати у збиток через корупцію, неправильне управління та / або обтяжливу державну політику щодо державних підприємств. Державні підприємства

<sup>3</sup> Дані взяті з звіту "ТОП-100 державних підприємств" за перші 6 місяців 2017 року.

<sup>4</sup> 6 банків, що належать державі та 3 державні підприємства, по яких відсутня звітна інформація, не були враховані.



також є власниками необоротних активів, які мало або взагалі не відносяться до їх бізнесу та операцій, таких як готелі, курорти та ресторани. Наприклад, дочірнє підприємство "Нафтогазу" було відомо про власну ковбасну фабрику.

Таблиця 2: Прибуток та втрати найбільших державних підприємств у 2014-2016 роках

Підприємства	Чистий прибуток від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), млн. Грн			Чиста фінансова вигода, млн. Грн		
	2014 рік	2015 р	2016 р	2014 рік	2015 р	2016 р
"Енергоринок"	90 548,5	109 405,9	131 022,3	21,8	1 672,2	1 283,5
"Укрзалізниця"	0,0	60 126,0	66 570,0	0,0	-16 842,0	-7 322,0
"Державна продовольчо-зернова корпорація "	7 054,0	12 418,4	13 089,0	-1 497,5	-3 029,5	-766,0
"Нафтогаз"	74 412,1	131 248,0	192 764,0	-89 954,1	-36 323,0	22 532,0
"Енергоатом"	23 237,7	32 903,9	36 903,9	-6 494,4	1 168,2	187,0

Починаючи з 2014 року, Міністерство економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) стверджує, що уряд не має досвіду або спроможності ефективно управляти таким великим портфелем або належним чином інвестувати в державні підприємства. Більшість інших урядових та неурядових співрозмовників, що зустрілися на місці, висловили подібні думки. Така серйозна цифра унеможливує ефективний нагляд для будь-якого уряду. Нещодавно розпочато зусилля щодо скорочення кількості державних підприємств шляхом об'єднання існуючих державних підприємств та створення вертикально/горизонтально інтегрованих державних підприємств шляхом приватизації та ліквідації нефункціонуючих або іншим способом застарілих об'єктів, однак ці зусилля зустріли спротив.

### **Поширеність корупції у секторі державних підприємств**

У своїй другій доповіді про 100 найбільших державних підприємств України, випущеній у 2014 році, МЕРТ повідомило про найбільші втрати державних підприємств на суму 117 млрд грн. У доповіді зазначено неефективність управління, зацікавленість та сталу корупцію у державному секторі економіки як основні причини.<sup>5</sup>

Зокрема, в доповіді зазначається, що стандарти корпоративного управління в секторі державного сектору породжуватимуть серйозні корупційні ризики через відсутність належного нагляду. Це призводить до збільшення політичного втручання на підприємства. Цей звіт забезпечив гарну базу для виявлення особливих сфер, що викликають занепокоєння, і висвітлив основні проблеми щодо державних підприємств, які відіграють особливу роль у розповсюдженні корупції:

- Відсутність розподілу власності від регулювання;
- Управління, лояльне до власних інтересів;
- Брак конкурентного та незалежного процесу відбору наглядових рад та номінацій на посаду виконавчого директора;
- Система винагород, яка стимулює корупцію, а не попереджує її.

Зокрема, згідно зі звітом, підпорядкування державних підприємств окремим міністерствам було, з одного боку, служить їх захистом від зовнішньої конкуренції та надавати їм інше "вигідне поводження". З іншого боку, ці міністерства часто брали активну участь у

<sup>5</sup> ТОП-100 державних підприємств України, 2014 рік.



безпосередньому управлінні державними підприємствами, що призвело до конфлікту інтересів та суперечило міжнародним узгодженим практикам.

Один з орендарів Керівних принципів ОЕСР, який є єдиним міжнародно-узгодженим інструментом належного управління державними підприємствами, полягає в тому, що функції державної власності повинні бути відокремлені від функцій управління. Більшість міністерств та інших центральних органів не розділили ці дві ролі. Рекомендується, щоб уникнути конфлікту інтересів, щоб функція державної власності була чітко відокремлена або використовувалася на розсуд міністерства чи іншого адміністративного органу, який має регулюючі функції.

У доповіді також підкреслюється, що старе керівництво державних підприємств часто зберігається зацікавленими інтересам різних політичних сил і протистоїть змінам, запровадженим новим механізмом для прозорого вибору керівників підприємств державних компаній. Нових призначень не було, і якість кандидатів була низькою. Крім того, це було частково завдяки системі старої винагороди, яка не дозволила заплатити керівникам підприємств заробітну плату на рівні ринку.

Очевидно, що корупція в державних підприємствах була датована ще до 2014 року, і, мабуть, вона існувала на більшості цих підприємств з моменту їх створення та прийняття нових, іноді більш складних форм, коли вони були корпоративізовані. Проте у 2014 році корупція та приватні інтереси, нарешті, були визначені урядом як значний фактор недоліку в діяльності державних підприємств, і уряд оголосив про свій чіткий намір очистити його. Міністр економічного розвитку й торгівлі під час доповіді 2014 року стосовно 100 найбільших державних підприємств України, Айварас Абромавічус, зобов'язався оцінити ефективність управління державними підприємствами та мінімізувати ризик корупції та політичного втручання у сектор державних підприємств.

На жаль, той же міністр двома роками пізніше звільнився з посади в розпал корупційних скандалів стосовно державних підприємств, публічно заявивши, що його рішення було мотивоване небажанням забезпечити покриття корупційних схем, пов'язаних із державними підприємствами, і тому, що він не зміг виконувати свої функції під постійним політичним тиском та надмірними втручаннями.<sup>6</sup>

Незважаючи на те, що в секторі державних підприємств відбулися певні реформи, і це буде детально розглянуто в цьому звіті, більшість проблем, що виникають у звіті МЕРТ за 2014 рік, залишаються актуальними в 2018 році і потребують їх вирішення.

У січні 2018 року Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман в доповіді парламенту, перед голосуванням щодо нового Закону про приватизацію, зазначив, що "сьогодні найбільшим сектором корупції є державні підприємства, які протягом десятиріч використовуються для створення корупційних схем".<sup>7</sup>

Політичне захоплення державних підприємств є загальною темою звинувачень, пов'язаних з корупцією. Те саме впливає з нещодавніх корупційних розслідувань та судових процесів. Державні підприємства часто використовуються як основна ціна на виборах:

---

<sup>6</sup> Служба новин «BBC», 3 лютого 2016 року, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35481699>

<sup>7</sup> Служба новин «Reuters», 18 січня 2018 року, <https://www.reuters.com/article/ukraine-privatisation/update-1-ukraine-passes-privatisation-law-needed-for-imf-aid-idUSL8N1PD3LS>

"Державні підприємства розділені квотами після виборів, боротьба за навіть "збиткові підприємства", тому що "прибутковість", зроблена на них, обходить бюджет".<sup>8</sup>

Найбільш поширені корупційні схеми, про які говорили під час візиту різні співрозмовники та які зустрічалися в пресі: (i) придбання товарів та послуг для державних підприємств за цінами, що перевищують ринкові ціни, тобто зловживання державними закупівлями, та (ii) продаючи товари або послуги, що виробляються державними підприємствами, за цінами, нижчими за ринкові, до компаній-посередників, які потім продають товари за ринковими цінами. В обох випадках – члени керівництва державного підприємства або посадові особи відповідної структури власності або члени політичної еліти, які контролюють відповідний сектор, галузь, міністерство чи підприємство, є або афілійованими, або володіють цією посередницькою фірмою, або отримують частину прибутку через відкати.

Закупівлі відкриті для зловживань керівництвом різних рівнів, включаючи середній менеджмент. Поширеність корупційних схем добре описана в річних звітах антикорупційних правоохоронних органів. Звіти НАБУ підкреслюють, що державні структури для нагляду за державними підприємствами є слабкими, а також слабкою є система управління та контролю, що призвело до того, що політики та державні службовці втручались неналежним чином в управління державними підприємствами та відкрили двері для хабарництва, незаконного привласнення та викрадення активів а також інших форм корупції. Корупція, безумовно, залишається однією з найбільших викликів і, здається, є однією з головних перешкод для довгоочікуваної реформи державних підприємств.

#### **Рекомендація 1**

Необхідно вжити невідкладних заходів для точного та своєчасного отримання даних про всі державні підприємства, що перебувають в управлінні центральних органів влади, і забезпечити високу якість інформації фінансового та не фінансового характеру. Особливий пріоритет слід приділяти інформації стосовно: (а) унітарних підприємств, якими керує єдиний директор, через їх високий рівень корупційних ризиків та (б) 100 найбільших державних підприємств, на які припадає більшість доходів та активів.

## **4.2. Корпоративні права держави**

Створення дієздатної державної власності означає, що держава виступає як активний власник державних активів. Держава через свої інституції встановлює операційні та фінансові цілі для компаній, що вимагають ефективних операцій та надійних результатів. Однак держава як власник не повинна безпосередньо втручатися в корпоративну діяльність, яка повинна залишатися в сфері відповідальності наглядової ради, що обирається власниками, та керівництва, що призначається наглядовою радою.

### **4.2.1. Управлінські аспекти**

Відповідно до Керівних принципів ОЕСР держава повинна володіти державними підприємствами в інтересах широкої громадськості та повинна ретельно оцінювати та розкривати цілі, що виправдовують державну власність. Це також має піддавати цілі регулярному огляду. Роль різних державних органів в управлінні державними підприємствами також повинна бути чітко визначена. Державні підприємства часто

<sup>8</sup> Газета «Тиждень», 3 березня 2017 року, <http://tyzhden.ua/Economics/186642>

конкурують з приватним бізнесом; отже, уряд повинен суворо дотримуватися принципу розподілу власності та регулюючих функцій при створенні своєї структури власності. В Україні, для досягнення цих цілей, МЕРТ оголосив про намір розробити політику власності у 2014 році.

Ця політика мала на меті визначити принципи того, яким чином державні органи повинні виконувати надані їм права власника. Вона полягала у визначенні розподілу функцій регулювання та права власника, а також визначала окремі питання корпоративного управління, таких як методи визначення винагороди членів спостережних рад та принципи, відповідно до яких призначаються члени наглядових рад. Очікувалося, що політика власності буде прийнята у 2015 році, але станом на сьогодні вона досі не прийнята.

Представники МЕРТ поділилися з моніторинговою групою проектом документа "Основні принципи – впровадження політики власності для державних підприємств". Як повідомляється, цей документ був підготовлений командою підтримки реформ МЕРТ за підтримки ЄБРР та Світового банку. В даний час він проходить процедуру затвердження в рамках підрозділів МЕРТ.

У проекті, що представлений групі моніторингу, містяться такі тези: державна власність повинна бути обґрунтованою; необхідно визначити цілі підприємств; підтримувати рівні умови між приватними та державними підприємствами; керівні обов'язки державних органів повинні бути відокремлені від обов'язків власника; призначення членів наглядової ради та вищого керівництва повинні бути прозорими та базуватися на професійному досвіді кандидатів; звітність підприємств повинна бути повною і прозорою, а підприємства повинні нести соціальну відповідальність у своїй діяльності.

Відповідно до проекту Принципів, суб'єкти управління, що здійснюють право власника на підприємствах особливого значення, тобто активи яких перевищують 2 млрд. гривень, або річний дохід, що перевищує 1, 5 млрд. грн., мають розробляти та розкривати конкретні цілі щодо цих підприємств.

Міністерство прагнуло отримати цей всеосяжний документ, схвалений КМУ та затвердити його у червні 2018 року. Проте з'ясувалося, що консультації з різними зацікавленими сторонами (акціонерами), на яких впливатиме ця стратегічна політика, не відбулися. Найкращі практики, в тому числі ті, що були висвітлені в Керівних принципах ОЕСР, підкреслюють важливість консультацій, щоб забезпечити більш широке заохочення та, в ідеалі, краще впровадження.

*Незалежно від роботи, яка проводиться для розробки та прийняття стратегічного документа, існує стурбованість з приводу того, що уряд поки не мав політики власності. В ідеалі будь-яка майбутня політика власності повинна охоплювати наступні питання: чому Держава є власником підприємств; і що вона буде робити з ними, а вже потім публікувати цей документ, який час від часу повинен підлягати перегляду та оновленню.*

## **Рекомендація 2**

Обережно оцінюйте та розкривайте цілі, що виправдовують державну власність, приймайте та публікуйте їх у формі політики державної власності, охоплюючи всі державні підприємства, приділяючи особливу увагу більшості економічно важливих державних підприємств та регулярно переглядайте цю політику. Визначте роль, повноваження та організацію держави щодо управління державними підприємствами та

надавайте пояснення, яким чином держава запровадить таку політику власності. Потрібно забезпечити, щоб цілі окремих державних підприємств розкривалися та були розроблені, узгоджені з політикою управління.

#### **4.2.2. Правові аспекти**

Загальний правовий статус та діяльність державних підприємств регулюються законами та нормами, які застосовуються у всіх галузях, як приватних, так і державних, включаючи Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про акціонерні товариства». Крім того, існують різні закони та регулятивні документи, які застосовуються до всіх галузей економіки, а також до тих, що стосуються окремих галузей, окремих видів державних підприємств та окремих державних підприємств.

Було розглянуто Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та Закон України «Про приватизацію державного та комунального майна»

Через відсутність чітких вказівок в законодавстві щодо критеріїв та обсягу операцій державного сектора, державні підприємства продовжують створюватися та працювати незалежно від доцільності. Відсутність узгодженого законодавства щодо корпоратизації та діяльності суб'єктів державного сектору призводить до існування різних правових форм, які часто не відповідають робочим моделям суб'єктів господарювання.

Державні підприємства також регулюються різними рамками, що ускладнює впровадження узгоджених практик управління. Схоже, що не було прийнято чітких кроків щодо систематизації законодавчої бази, що регулює існування, управління та операції державних підприємств.

#### ***Види інкорпорації***

Не існує єдиної моделі інкорпорації державних підприємств у країнах ОЕСР. Рекомендації ОЕСР радять урядам спростити та стандартизувати правові форми, за якими працюють державні підприємства, і рекомендувати, щоб їх операційна практика відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам. Це, зокрема, стосується державних підприємств, які займаються економічною діяльністю у конкуренції з приватними підприємствами. Уряди повинні уникати створення спеціальних юридичних форм або надання державним підприємствам привілейованих статусів або спеціального захисту, якщо це не є абсолютно необхідним для досягнення цілей державної політики, що накладаються на підприємства.

Господарський кодекс України визначає державні підприємства як суб'єкти державного сектору, в яких держава має частку понад 50 відсотків, або може здійснювати кінцевий вплив на діяльність підприємства.

Державні підприємства можуть створюватися або існувати в різних юридичних формах, включаючи наступні:

- Державне унітарне підприємство, що діє як державне комерційне підприємство або як суб'єкт господарювання, що фінансується з бюджету;
- Акціонерне товариство (приватне та публічне);
- Дочірнє підприємство з державною власністю;
- Державна бізнес-асоціація;
- Інші типи юридичних осіб, такі як товариства з обмеженою відповідальністю.

Як зазначалося раніше, жодна агенція в Україні не володіє повною інформацією стосовно державних підприємств, включаючи їхні форми реєстрації. Тому неможливо мати точне загальне число унітарних підприємств, АТ, ТОВ та інших.

### *Унітарні підприємства*

Згідно з інформацією, наданою моніторинговій групі, 325 юридичних осіб зареєстровані як акціонерні товариства, 87 – як товариства з обмеженою відповідальністю, але більше 2 000 підприємств організовані як унітарні підприємства. Це конкретна форма інкорпорації, доступна тільки державним компаніям. Консенсус ОЕСР рекомендує створювати державні підприємства за тими самими формами інкорпорації, які доступні для приватних підприємств, в межах однієї законодавчої бази. Унітарні підприємства в Україні встановлюються за допомогою простого акта відповідним державним органом. Більш того, активи унітарних підприємств залишаються у власності держави, і таким чином ці підприємства не мають законної власності на активи в її володінні. Отже, вони не можуть використовувати ці активи як заставу для запозичень, що суттєво обмежує доступні альтернативи для фінансування.

Донедавна унітарні підприємства в Україні не мали зобов'язання мати наглядові ради або зовнішній незалежний аудит. Директор кожного підприємства мав безпосередньо спілкуватися з міністерством або іншим суб'єктом господарювання. Це ставило такі підприємства абсолютно поза будь-яким незалежним зовнішнім контролем, що створювало можливості для корупції та порушення правил, які практично неможливо було виявити.

Постанова Кабінету Міністрів України №390, прийнята у червні 2015 року, вимагає від суб'єктів господарювання, вартість активів яких перевищує 2 млрд. гривень чи чистий прибуток, що перевищує 1,5 млрд. грн., проведення щорічного зовнішнього аудиту. Далі в березні 2017 року Мінфін зробив обов'язковим для унітарних підприємств вартістю активів понад 2 млрд. грн., чистий дохід перевищив 1,5 млрд. грн., або статутний капітал для новостворених державних підприємств на суму понад 2 млрд. гривень, для створення спостережних рад принаймні з двома комітетами ( Комітет з аудиту та комітет з призначення та винагород)<sup>9</sup>. Порядок створення таких спостережних рад визначається КМУ. Більшість членів таких рад повинні бути незалежними членами.<sup>10</sup>

Це позитивний формат розвитку, і якщо він буде реалізований, це забезпечить кращий рівень прозорості та підзвітності. Проте з'ясовується, що лише близько 80 підприємств відповідають критеріям, встановленим Постанові Кабінету Міністрів України. Ще незрозуміло, скільки з існуючих більш ніж 2000 унітарних підприємств вже впровадили цю нову вимогу, і як це питання може реалізуватися, беручи до уваги різні занепокоєння, виявлені у доповіді, щодо здатності уряду управляти великою кількістю своїх державних підприємств .

Моніторинг виконання цієї вимоги також буде складним завданням. Постанова КМУ вимагає, щоб органи управління щоквартально повідомляли МЕРТ про створення наглядових рад на підприємствах особливого значення, включаючи унітарні підприємства, але немає гарантії, що багато хто з них виконують цю вимогу. У березні 2017 року МЕРТ розповсюдив листа з приводу зобов'язання щодо створення наглядових рад та здійснення зовнішнього аудиту в цілому на 80 підприємствах. До вересня 2017 року з 46 суб'єктів господарювання лише 6 відповіли про створення спостережних рад на підприємствах та

<sup>9</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 142 від 10 березня 2017 року

<sup>10</sup> Стаття 11-2 Закону України "Про управління об'єктами державної власності".

40 суб'єктів, які інформують МЕРТ про те, що такі заходи не є необхідними та своєчасними.

*На закінчення, моніторингова група вважає, що застосування загальних законів про державні підприємства незрозуміле. Натомість існує величезна кількість спеціальних регулювань, які мають різні ступені авторитетності та важливості щодо конкретних підприємств або галузей. Уряд України має вдосконалити законодавчу базу, яка регулює діяльність державних підприємств, забезпечуючи, щоб державні підприємства могли працювати в ринкових умовах, як приватні компанії.*

### **Рекомендація 3**

Упорядкувати законодавчу базу, яка регулює управління та діяльність державних підприємств, забезпечувати, щоб операційна практика державних підприємств відповідала загальноприйнятим корпоративним нормам. Зокрема, через високий ризик корупції, необхідно перетворити усі унітарні підприємства в акціонерні товариства або інші широко використовувані корпоративні форми, повністю виключаючи корпоративні форми, які притаманні виключно підприємствам з державною часткою. Ці підприємства повинні мати належну та безперечну власність на всі свої активи.

#### **4.2.3. Управлінські аспекти**

Україна не має єдиної спеціалізованої та централізованої структури власності, яка відповідає за постійне професійне управління державними активами. Замість цього в даний час існує понад 85 суб'єктів управління, які функціонують як автономні центри управління, які не можуть працювати за цілком державною координованою політикою власності.

Відповідно до звіту про держпідприємства "ТОП-100" від 2014 року, МЕРТ здійснив техніко-економічне обґрунтування, щоб оцінити, чи буде централізація об'єктів в державну холдингову компанію позитивним кроком до покращення управління державними підприємствами в Україні. Результати цього дослідження та інформація про дії, якщо такі відбулися, не були передані моніторинговій групі.

Наразі міністерства та інші державні органи управляють державними підприємствами та об'єднують декілька ролей, таких як здійснення прав власності, формування державної політики, регулювання та захист інтересів громадян, які споживають товари та послуги державних підприємств. Така установка призводить до конфлікту інтересів, що створює багаточисельні та конкуруючі цілі. Вони також погіршують управління, продуктивність, контроль та підзвітність, особливо з огляду на те, що адміністрування державних підприємств не є основною функцією цих органів, і вони часто здійснюють короткострокові цілі максимізації податкових надходжень.

#### **Вставка 1 – Права власника**

Відповідно до статті 6 Закону України "Про управління об'єктами державної власності" уповноважені органи управління:

- приймають рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності;
- затверджують статuti (положення) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснюють контроль за їх

дотриманням;

- призначають на посаду та звільняють з посади керівників державних унітарних підприємств, у яких не утворено наглядову раду, установ, організацій та господарських структур, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, та в яких не утворено наглядову раду, укладають і розривають з ними контракти, здійснюють контроль за дотриманням їх вимог;
- забезпечують призначення (обрання) незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;
- приймають рішення у випадках, визначених законами України, про надання згоди на вчинення державним унітарним підприємством господарського зобов'язання, щодо якого є заінтересованість, та значного господарського зобов'язання або про відмову в наданні такої згоди та несуть встановлену законами України відповідальність за прийняття таких рішень;
- затверджують стратегічні плани розвитку державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють, та здійснюють контроль за їх виконанням;
- затверджують річні фінансові та інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3-5 років) державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери їх управління, та здійснюють контроль за їх виконанням у встановленому порядку;
- проводять моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління та вживають заходів до поліпшення їх роботи;
- забезпечують проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової звітності державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. У разі зміни керівника суб'єкта господарювання забезпечують проведення позапланової перевірки фінансово-господарської діяльності такого суб'єкта у порядку, передбаченому законом;
- погоджують державним унітарним підприємствам, що належать до сфери їх управління та у яких не утворено наглядову раду, укладення договорів щодо проведення незалежних аудиторських перевірок річної фінансової звітності;
- ведуть облік об'єктів державної власності, що перебувають в їх управлінні, здійснюють контроль за ефективним використанням та збереженням таких об'єктів;
- визначають кандидатури осіб, які представляють інтереси держави на загальних зборах та в наглядових радах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють, та в наглядових радах державних унітарних підприємств (далі - представники держави), забезпечують їх обрання (призначення), видають представникам держави довіреності на представництво інтересів держави у загальних зборах таких господарських товариств, а за необхідності також укладають з ними договори доручення;
- визначають кандидатури незалежних членів наглядових рад у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, що пропонуються до призначення (обрання) до складу наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють;



### *Уповноважені органи управління*

Як згадувалося раніше, на сьогоднішній день на центральному рівні влади знаходиться 85 уповноважених органів управління, і в розділі нижче буде розглянуто лише деякі з них.

**КМУ** має спрямовуючу роль в адмініструванні державних підприємств. Зокрема, він покладає відповідальність за державні активи на лінійні міністерства та інші державні органи та регулює порядок такого покладання. Він затверджує перелік стратегічно важливих державних підприємств, а також має повноваження приймати рішення щодо створення, реорганізації та ліквідації державних підприємств та визначати хто керуватиме цими процесами. Крім того, він встановлює критерії ефективності управління державними підприємствами та приймає рішення щодо процесу застосування цих критеріїв. Він також видає розпорядження щодо різних процесів, що стосуються управління державними підприємствами, а також різні рішення щодо широких стратегічних питань. Крім того, Кабмін безпосередньо здійснює управління на 12 державних підприємствах.

Незважаючи на такі широкі повноваження КМУ, деякі з яких мають суперечливий характер, вони, здається, недостатні для забезпечення ефективної системи координації управління державними активами. Головним питанням щодо ролі КМУ продовжує залишатися той факт, що на додаток до широкого регулювання він виступає як власник певних державних підприємств, замість того, щоб брати на себе відповідальність за розробку державної політики.

**МЕРТ** є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за розробку та реалізацію державної економічної політики, включаючи визначення загальних принципів та стратегічних пріоритетів управління державними активами. Мінекономіки встановлює критерії ефективності управління корпоративними правами, що належать державі, що, здається, певною мірою копіює функцію КМУ. Спільно з Міністерством фінансів Мінекономіки відповідає за розробку та реалізацію Державної політики щодо дивідендів. Міністерство несе відповідальність за контроль за діяльністю інших органів управління у відношенні виконання управлінських функцій шляхом контролю за діяльністю державних підприємств. Крім того, МЕРТ визначає державні підприємства, які не підлягають приватизації. Міністерство безпосередньо здійснює функції з управління 335 державними підприємствами.

МЕРТ, схоже, бореться за своїми широкими функціями. З 2013 року Міністерство було реорганізовано 8 разів, а з 2014 року змінило 5 міністрів. Відповідальність за розробку політики державної власності в організації тричі передавалась лише з листопада 2015 року. Згідно з звітом Рахункової палати, функції міністерства, що стосуються, як розробки політики щодо управління державними підприємствами, так і управління та моніторинг державних підприємств постійно недофінансовується: у середньому вони отримують близько 55 відсотків необхідного фінансування.

Керівництво державних підприємств, де МЕРТ здійснює функції управління, також було неефективним. У 2016 році з 335 державних підприємств, що перебувають під безпосереднім наглядом Міністерства, лише 81 (менш ніж 25%) були визнані прибутковим, а чотири державні підприємства були невраховані через брак інформації.

На додаток до КМУ та МЕРТ, в структуру власності в Україні входять лінійні міністерства, інші виконавчі органи та національні колегіальні органи. На рівні центрального уряду у зв'язку з реорганізацією органів центрального органу влади кількість таких установ зменшена з 90 до 85, що все одно залишається дуже високим показником. Вони здійснюють права власника відповідно до Закону про управління



об'єктами державної власності, викладеними вище. Можна відзначити, що будь-який повноважений орган управління, якщо він має необхідні засоби, уповноважений створювати нові унітарні підприємства без будь-якого схвалення з боку Кабінету Міністрів України або будь-якого іншого вищого органу влади.

Результати управління цими суб'єктами господарювання не є кращими, ніж ті, що знаходяться під прямим наглядом МЕРТ. Фактично, згідно з результатами оцінки, проведеної МЕРТ, кількість у 2109 діючих державних підприємств у 2013 році скоротилася до 1770 державних підприємств у 2016 році. Більше того, з цих 1770 діючих державних підприємств на початку 2017 року – 496 державних підприємств працювали зі збитками, що становить 28% від загальної кількості, порівняно з 33% у 2013 році. В цілому, ефективність діяльності державних підприємств загалом незадовільна та має негативну динаміку.

МЕРТ оцінює, наскільки ефективно інші суб'єкти господарювання керують своїми державними підприємствами, і дійшли висновку, що в 2010 році лише 25 суб'єктів господарювання добре працювали у цьому відношенні. У 2016 році ця цифра знизилася до 23. У 2016 році результати 41 суб'єкта господарювання оцінювалися як задовільні та щодо 17 суб'єктів – незадовільно.

Щороку МЕРТ послідовно повідомляє, що суб'єкти господарювання не володіють відповідною інформацією та даними стосовно їх державних підприємств та не надають таку інформацію міністерству в повному обсязі. Тому суб'єкти власності, а зрештою і держава, не знають, що відбувається в державних підприємствах та як вони працюють. Як приклад у 2014 році Міністерство сільського господарства надало МЕРТ дані про фінансові плани 470 своїх державних підприємств. Інформація про продуктивність підприємств за даними планів була надана лише щодо 366 з них.

**Фонд державного майна України (ФДМУ або "Фонд")** був створений у 1991 році для виконання державної політики щодо приватизації державних підприємств та інших державних активів. У даний час Фонд безпосередньо здійснює функції з управління 313 державними підприємствами, які рано чи пізно приватизуються. ФДМУ здійснює свої права власника з метою підготовки своїх активів до приватизації, роблячи їх привабливими для покупців, шляхом вдосконалення їхнього управління, фінансового планування, бухгалтерського обліку, звітності тощо. ФДМУ призначає своїх працівників головами або членами наглядових рад цих підприємств, що представляють ФДМУ як єдиного або головний акціонера. Крім того, ФДМУ несе відповідальність за створення та ведення Єдиного реєстру державного майна.

*Структура власності уряду неефективна. Не існує централізованої власника, а натомість є велика кількість органів управління різного рангу і, що ще гірше, декількох різних органів влади, які мають право втручатися в операційну та господарську діяльність підприємств.*

#### **Рекомендація 4**

Переходьте до повністю централізованої системи управління державними підприємствами та гарантуйте, що будь-яка установа, що відноситься до цієї системи, складалася з кваліфікованих фахівців та була захищена від неправомірного втручання.

#### 4.2.4. Реформи (існуючі програми та групи реформ)

Уже в 2014 році Уряд України визначив необхідність проведення масштабних реформ у секторі державних підприємств. Необхідно дотримуватися керівних принципів ОЕСР, а передбачувана реформа має зосереджуватися на встановленні чітких цілей при встановленні політики власності та реформуванні політики управління, відокремлення регулювання та власності, відділення комерційних та некомерційних функцій, запровадження нової моделі корпоративних управління державними підприємствами, включаючи призначення наглядових рад та розробка схем винагороди членів правління та топ-менеджерів. Все це повинно підсилюватися шляхом забезпечення прозорості. МЕРТ став флагманом цих реформ.

Групи підтримки реформ (ГПР) – це групи фахівців, що працюють поза межами української державної служби, що працюють у певних пілотних міністерствах на тимчасовій основі для здійснення пріоритетних реформ. ГПР фінансуються ЄБРР та Європейським Союзом. ГПР, що працює в рамках МЕРТ, своїм ключовим завданням вважає реформу сектору державного управління. Ця реформа включає оптимізацію портфеля державних підприємств, реформу приватизації, сприяння ліквідації непрацюючих державних підприємств, корпоративного управління та інноваційного розвитку. Група несе головну відповідальність за підготовку проекту політики власності "Основні принципи", згадані вище в документі. Ця група також працює над оновленням так званих файлів «Triage», розділяючи українські державні підприємства на три групи: ті, що залишаться в державній власності, ті, що підлягають приватизації, і ті, що підлягають ліквідації.

Група підтримки реформ працює в тісному колі спеціалістів, і після схвалення МЕРТ, документи надаються Офісу реформ (RDO), який є вищим підрозділом стратегічного рівня, який консулює КМУ. Наскільки зрозуміло команді моніторингу, Офіс реформ допомагає забезпечити ефективне впровадження Стратегії реформування державної власності, яка була прийнята КМУ у травні 2015 року. Як повідомлялося, Стратегія реалізується через посилення бюджетного нагляду та моніторингу фіскальних ризиків; розмежування функцій Кабінету Міністрів та галузевих міністерств з урахуванням їх ролі власника та регуляторних функцій; підвищення корпоративної прозорості державних підприємств; збалансування інтересів керівництва та власників державних підприємств; створення наглядових рад з незалежними директорами у державних підприємствах тощо.

На найвищому рівні та на прохання Прем'єр-міністра та Президента в квітні 2016 року була створена ще одна консультивна група – Стратегічна група радників з підтримки реформ (SAGSUR). Її завданням, серед іншого, є формування політики держави у сфері державного управління на найвищому рівні. У цю групу входять відомі міжнародні та національні експерти, які звітують безпосередньо перед Прем'єр-міністром та Президентом.

*Схоже, що, хоча були розпочаті численні ініціативи, їхні фактичні досягнення і результати все ще дуже малі. Схоже, що велика робота виконується, але вона ще не знайшла своє відображення в законодавстві чи політиці держави. Крім того, різні органи, яким доручено розробку шляхів подальшої реформи, мають консультивний характер і працюють на короткостроковій основі і незалежні від міністерств, яких вони консулюють. Їх роль повинна бути посилена та формалізована через їх повне включення у структуру міністерств.*

#### 4.2.5. Управління державними підприємствами

##### *Наглядова рада*

У більшості країн ОЕСР державні підприємства створюються як акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, і вони підлягають аналогічному управлінню як підприємства, що працюють у приватному секторі. Таке державне підприємство має орган управління, який називається наглядовою радою чи радою директорів, залежно від законодавства, члени якого призначаються та звільняються акціонерами на загальних зборах акціонерів. Склад та інші характеристики наглядової ради регулюються статутом товариства. Члени правління компанії зазвичай не знаходяться в штаті компанії.

Спостережна рада, як її називають в Україні, була запроваджена на державних підприємствах досить недавно. Закон України «Про акціонерні товариства» визначає наглядову раду як "... орган, який здійснює захист прав акціонерів товариства і в межах компетенції, визначеної статутом та цим Законом, здійснює управління акціонерним товариством, а також контролює та регулює діяльність виконавчого органу". Однак створення наглядової ради є обов'язковим лише у акціонерних товариствах з 10 і більше акціонерами. Відповідно, ще є багато державних підприємств, зареєстрованих як акціонерні товариства, але які мають лише державну участь або лише декілька акціонерів, і досі не мають наглядових рад.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 142, умовами для обов'язкового створення наглядової ради для державних підприємств є: (а) вартість активів перевищує 2 млрд. грн.; б) чистий дохід перевищує 1,5 млрд. грн; (в) статутний капітал понад 2 млрд. грн; або (г) кількість акціонерів понад 10, щоб створити наглядові ради.<sup>11</sup> Це стосується державних підприємств всіх форм інкорпорації, унітарних підприємств, а також акціонерних товариств.

Порядок створення таких спостережних рад визначається КМУ. Керівний орган державного підприємства, який відповідає вимогам щодо створення наглядової ради, повинен: (а) прийняти це рішення; (б) ініціювати загальні збори акціонерів з метою приведення статуту державних підприємств у відповідність із цією вимогою та затвердження Положення наглядову раду; і (в) після проведення загальних зборів акціонерів, розпочати конкурс для кандидатів у наглядову раду та вибирати незалежних членів ради, які остаточно призначаються іншими загальними зборами акціонерів. Окрім цього, органам власності також було покладено завдання звітувати щоквартально до МЕРТ про прогрес у створенні наглядових рад на своїх державних підприємствах.

Однак, як видається, у багатьох випадках, якщо не у всіх, остаточний слово у питанні призначення членів наглядових рад на державних підприємствах залишається за КМУ.

Керівні принципи ОЕСР рекомендують, щоб держава-власник створювала добре структурований, заснований на професійності та прозорості процес номінації членів наглядових рад на державних підприємствах з повною або мажоритарною участю держави. Держава також повинна брати активну участь у відборі всіх членів наглядових рад. Спостережна рада повинна бути компетентною, незалежною та функціональною, що дасть їй змогу ефективно контролювати управління та захищати керівництво від втручання у повсякденні операції.

<sup>11</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 142 від 10 березня 2017 року

Загана постанова Кабінету Міністрів України передбачає конкурсний відбір і встановлює кваліфікаційні вимоги до незалежних членів наглядових рад на державних підприємствах. Наглядові ради державних підприємств повинні складатися з більшості незалежних членів, а також з представників держави, призначених відповідним державним органом (органом управління), а для підприємств особливого значення, – також погоджених Номінаційним комітетом. Процедура відбору та призначення представників держави в спостережних радах державних підприємств також була прийнята.<sup>12</sup> Постанова також обумовлює їх необхідну кваліфікацію, у тому числі гарантії проти існуючих або потенційних конфліктів інтересів.<sup>13</sup>

На відміну від приватних підприємств, станом на сьогодні затвердження корпоративної стратегії, річних фінансових планів та звітів про виконання фінансових планів, а також інших рішень стосовно економічної діяльності державного підприємства не підпадають під дію виняткової компетенції наглядової ради. КМУ схвалює фінансові плани державних підприємств, які є природними монополіями, та тих державних підприємств, чий плановий чистий прибуток перевищує 50 мільйонів гривень, в інших випадках схвалення фінансових планів належить до компетенції уповноважених суб'єктів управління.

Спостережна рада не має повноти повноважень призначати та звільняти Генерального директора та приймати рішення щодо його винагороди у відповідності до загальноприйнятих корпоративних норм.

Іншими функціями наглядової ради, серед іншого, є здійснення оцінки та моніторинг діяльності керівництва, здійснення внутрішнього аудиту та затвердження процедури внутрішнього аудиту, а також затвердження правил компанії щодо боротьби з корупцією, ділової етики та корпоративної соціальної відповідальності.

Наглядова рада може самостійно призначити Головою когось з її членів. Генеральний директор повинен надавати спостережній раді повний доступ до всіх необхідних документів та даних. Наглядова рада готує щорічний звіт, включаючи оцінку її результатів.

*На даний момент, оскільки належні спостережні ради з незалежними членами створені лише у кількох відібраних підприємствах, все ще можна спостерігати, яким чином всі ці нещодавно введені зміни реалізуються на практиці. Крім того, новоствореним спостережним рада, як видається, часто не дають виконувати свої функції відповідно до загальноприйнятими корпоративних нормам та боротьби за збереження своєї незалежності, і КМУ зберігає в багатьох випадках право висувати голову та схвалювати корпоративну стратегію, фінансові плани і т. д.*

### **Генеральний директор та дирекція**

Окрім дирекції, у багатьох країнах ОЕСР часто існує корпоративний орган, який називається виконавчим комітетом або правлінням. Цей орган, як правило, не регулюється статутом, і він складається з генерального директора та ряду виконавчих директорів, найнятих компанією. Члени правління призначаються та звільняються радою директорів. Генеральний директор – вищий керівник, відповідальний за управління діяльністю підприємства та реалізацію його корпоративної стратегії. Генеральний директор підзвітний раді директорів.

<sup>12</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 143 від 10 березня 2017 року

<sup>13</sup> Стаття 11-3 Закону України "Про управління об'єктами державної власності".

Відповідно до Закону "Про управління об'єктами державної власності", КМУ затверджує порядок конкурсного відбору керівників державних підприємств. Оголошення конкурсного відбору Генерального директора здійснюється на підставі рішення, виданого відповідною юридичною особою, і містить термін подання заяв та терміни прийняття остаточного рішення. Ця резолюція повинна бути видана протягом 10 днів після того, як вакансія на посаду буде відкрита.

Окрема процедура призначення генеральних директорів для стратегічно важливим підприємств<sup>14</sup> була затверджена у 2015 році.<sup>15</sup> Відбір кандидатів для зайняття цих посад відбувається у два етапи. Кандидати попередньо відбираються відповідним міністерством, а остаточні інтерв'ю проводить Комітет з призначень. Цей комітет складається з 5 міністрів і 5 незалежних експертів. У березні 2018 року Номінаційний комітет був перепідпорядкований від МЕРТ до КМУ.<sup>16</sup> Номінаційний комітет складається з 4 членів (міністр Кабінету міністрів, перший заступник міністра економічного розвитку і торгівлі України, перший заступник міністра фінансів, голова або заступник голови уповноваженого органу управління) та 4 незалежних експертів, які не мають права голосу.

Остаточне рішення про призначення головного виконавчого директора повинно здійснюватися наглядовою радою державного підприємства або за її відсутності уповноваженим органом управління. Після запровадження на підприємстві спостережної ради, процес відбору виконавчого директора повинен бути повністю переведений до неї.

Однак, реалізація цих правил та законів на практиці створила численні проблеми та перешкоджають багатьом відібраним керівникам виконувати свої обов'язки, оскільки вони очікують остаточного схвалення їх призначення від КМУ або МЕРТ. Очевидно, що ця процедура потребує поліпшення, і, як повідомлялося, Група підтримки реформ в МЕРТ в даний час працює над необхідними поправками.

### ***Фідучіарний обов'язок***

Фідучіарний обов'язок членів спостережних рад та керівників державних підприємств є дуже неоднозначним в українських нормативних актах. Закон про акціонерні товариства, як вбачається з перекладу, передбачає, що "наглядова рада акціонерного товариства є колегіальним органом, який захищає права акціонерів товариства та ..." (ст. 51.1) та "посадові особи або органи акціонерного товариства повинні діяти в інтересах компанії ..." (ст.63.1).

Положення Закону іноді роз'яснюються або посилюються правилами, що входять до статутів акціонерного товариства: "наглядова рада є керівним органом, відповідальним за захист прав акціонерів Товариства та ..." та "член наглядової ради діє в інтересах Товариства та ..." (статут НАК "Нафтогаз України", статті 60 та 62).

Унітарні підприємства не мають відповідної підтримки у законодавстві. Наприклад, статуту НЕК «Укренерго» не містять посилання на фідучіарний обов'язок, як наглядової ради, так і директора підприємства.

<sup>14</sup> Державні підприємства з (а) вартістю понад 2 млрд. грн., (б) чистий дохід яких перевищує 1,5 млрд. грн., і (в) банки з державною часткою понад 75 відсотків.

<sup>15</sup> Наказ Мінекономіки № 157.

<sup>16</sup> Постанова КМУ № 190

### ***Питання виплати винагороди***

Керівні принципи ОЕСР вимагають чіткої політики щодо винагороди членів наглядової ради ДП, які сприятимуть довгостроковим та середньостроковим інтересам підприємства та допоможуть залучити та мотивувати кваліфікованих фахівців. У Керівних принципах також зазначено, що винагорода генерального директора повинна визначатися радою директорів та бути пов'язаною з його діяльністю.

Винагорода членів наглядової ради регулюється Постановою Кабінету Міністрів № 668.<sup>17</sup> Межі річної базової заробітної плати дирекції прив'язані до щорічного чистого прибутку державного підприємства. Ідея полягала в тому, щоб зробити посади привабливими для хороших кандидатів та максимально наблизити їх до винагороди міжнародного рівня.

У листопаді 2015 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 859, яка регламентувала винагороду керівників державних підприємств.<sup>18</sup> Ці зміни дозволяли, щоб базова заробітна плата керівників компаній була конкурентоспроможною та запровадили систему бонусів, безпосередньо пов'язаних із прибутком підприємства. Наприклад, основна заробітна плата більше не розраховується на основі середньої кількості працівників державного підприємства, але пов'язана з фінансовими показниками компанії за останній фінансовий рік.

Типовий контракт із виконавчим директором ДП також змінювався, щоб відобразити заробітну плату та види бонусів, які генеральний директор має право отримати.

Ці реформи були спрямовані на те, щоб привести винагороду керівникам підприємств до рівня винагороди у приватному секторі, з загальною метою – залучити кваліфікованих кандидатів та залучити якомога більше досвіду приватного сектора в управлінні державними підприємствами.

#### **Рекомендація 5**

1. Переконайтеся, що спостережні ради з більшістю незалежних членів на державних підприємствах призначалися шляхом добре структурованого, заснованого на професійних заслугах та прозорого процесу висування кандидатів. Переконайтеся, що наглядові ради мають необхідні повноваження та можуть виконувати свої функції без зайвого втручання у свою діяльність.
2. Скасувати право державних органів на відбір та призначення Генеральних директорів та інших керівників державних підприємств, які дозволяють спостережним радам це робити через прозорий та професійно-орієнтований процес відбору; забезпечити ізоляцію керівників від зовнішнього тиску та втручання у щоденні операції державних підприємств.

#### **4.2.6. Контроль продуктивності**

Продуктивність державних підприємств контролюється багатьма способами в Україні. Юридичні вимоги містяться в Законі "Про управління об'єктами державної власності" та інших законодавчих актах, а також у нормативних документах та внутрішніх нормативних документах підприємств. Контроль ефективності здійснюється відповідно до критеріїв та процедур, визначених КМУ, та відповідно до методологій, що розроблені МЕРТ. У деяких

<sup>17</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 668 від 4 липня 2017 року.

<sup>18</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 1034 від 11 листопада 2015 року.

випадках уповноважені органи управління розробляють власні рекомендації та шаблони для своїх державних підприємств у відповідності до вимог КМУ та відповідно до вказівок МЕРТ.

Відповідно до закону, на рівні компанії контроль за діяльністю здійснюється наглядовою радою тих державних підприємств, де вони були створені. Генеральний директор звітує наглядовій раді, яка потім оцінює продуктивність. У багатьох випадках Генеральний директор повідомляє також загальні збори акціонерів, навіть у компаніях з спостережними радами. Спостережна рада регулярно звітує відповідному власнику (органу управління) про результати діяльності компанії. У ДП де наглядові ради не створені, головний виконавчий директор звітує безпосередньо власнику.

Орган влади збирає цю інформацію, аналізує та приймає необхідні рішення для підвищення ефективності діяльності державних підприємств. Він забезпечує належний зворотній зв'язок кожному державному підприємству, на зразок звітів МЕРТ про основні показники діяльності його державних підприємств. Це включає інформацію про фінансові та економічні показники кожного державного підприємства, його прогрес у реалізації стратегічних планів розвитку та стан його корпоративних прав. Це можна робити шляхом заповнення стандартної форми, розробленої МЕРТ.

Потім МЕРТ аналізує зібрану інформацію з метою оцінки ефективності суб'єктів власності. Він забезпечує зворотний зв'язок з органами управління, публікує свій аналіз у річному звіті про свою діяльність та подає результати цього уніфікованого моніторингу до КМУ. Звіт Мінекономрозвитку до КМУ містить рекомендації щодо необхідних покращень на додаток до аналізу.

Нарешті, КМУ розглядає надану інформацію та приймає відповідні політичні рішення, а також рішення щодо необхідних інституційних та процедурних змін. КМУ також може здійснювати прямі втручання щодо окремих державних підприємств, коли це доречно, наприклад, шляхом передачі функції управління від одного органу до іншого.

Окрім цих заходів контролю виконання заходів, передбачених законом про управління об'єктами державної власності, інші контрольно-ревізійні інституції держави можуть проводити регулярні перевірки та моніторинг, а також спеціальні оцінки за вимогою КМУ. Наприклад, Рахункова палата України, яка є вищою контрольно-ревізійною організацією України та звітує перед Верховною Радою, переглядає, наскільки ефективно державні установи виконують свої різні функції, включаючи функцію власника. Зокрема, в грудні 2017 року Рахункова палата України розглянула ефективність управління державними активами, що виконувались МЕРТ та ФДМУ. Продуктивний контроль над цими органами управління, а також щодо підприємств у сфері їх управління було розглянуто в цьому звіті.

У звіті Рахункової палати в грудні 2017 року було зроблено висновок про те, що частина державних підприємств не звітує про свою діяльність до органу управління. Тому суб'єкти управління не можуть повністю оцінити ефективність своїх державних підприємств. Якість цієї оцінки також була піддана критиці у звіті Рахункової палати. Вона зазначила, що в більшості випадків оцінка ефективності виявилася формальною та без належного економічного та фінансового аналізу, а також відсутні необхідні рішення щодо керування підприємствами за результатами таких оцінок.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> З висновків звіту Рахункової палати України, грудень 2017 року.



Суб'єкти управління також не надають повну інформацію стосовно ефективності своїх державних підприємств до МЕРТ. Інформація не подана щодо усіх державних підприємств, а якість наданої інформації є сумнівною. Формалістична інформація, яку вони надають, не дозволяє МЕРТ провести незалежний аналіз. Рахункова палата встановила, що навіть на підставі неповної інформації МЕРТ прийшов до висновку, що в 2017 році лише 23 органи управління з 85 були ефективними при нагляді за їхніми державними підприємствами. Нарешті, звітність Мінекономіки до КМУ, на думку Рахункової палати, була просто формальністю. КМУ не враховує цю звітність, коли прийняті політичні, стратегічні та управлінські рішення щодо управління державними підприємствами. Рекомендації МЕРТ залишилися без розгляду, включаючи рекомендації щодо вдосконалення системи звітності та контролю.

*Ця складна формальна система, яка не має жодних регуляторних заходів, не передбачає ефективного та продуктивного контролю за діяльністю, і її можна, в певній мірі, вважати причиною поганої економічної ефективності державних підприємств в Україні.*

#### **Рекомендація 6**

Провести належний контроль ефективності державних підприємств шляхом забезпечення наступного:

- державні підприємства своєчасно та в повному обсязі надають уповноваженим органам управління інформацію, передбачену законодавством.
- суб'єкти управління проводять належний економічний та фінансовий аналіз своїх ДП та стежать за виконанням державними підприємствами таких оцінок.
- суб'єкти управління надають МЕРТ повну інформацію стосовно ефективності своїх державних підприємств, що дозволяє йому провести глибокий аналіз.
- результати оцінки ефективності враховуються при прийнятті політичних, стратегічних та управлінських рішень щодо управління державними підприємствами.

#### **4.2.7. Фінансовий контроль**

Фінансовий контроль державних підприємств в Україні здійснюється шляхом внутрішнього аудиту підприємств та зовнішнього аудиту, що здійснюються, з одного боку, зовнішніми аудиторами, призначеними самими підприємствами, а з іншого - кількома державними органами. Аудит та інші вимоги, процедури та суб'єкти фінансового моніторингу, що беруть участь у виконанні цих функцій, визначаються та регулюються різними законами, зокрема Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", Законом про аудит, Законом України "Про управління об'єктами державної власності", Господарським кодексом України, різними рішеннями Кабінету Міністрів України та нормативними актами МЕРТ, а також рішеннями регуляторних та контролюючих органів.

Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ) в даний час застосовуються до бухгалтерського обліку та зовнішнього аудиту всіх активних акціонерних товариств з державною часткою. Унітарні підприємства все ще перебувають у процесі переходу на МСФЗ, і в даний час застосовуються українські стандарти бухгалтерського обліку.



### ***Внутрішній аудит***

Рекомендації ОЕСР рекомендують, щоб наглядові ради державних підприємств розробляли, впроваджували, разом з внутрішнім контролем, програми і заходи з етики чи дотримання професійних стандартів, що сприятимуть запобіганню шахрайству та корупції.

З червня 2016 року державні підприємства, зокрема унітарні підприємства, які підпадають під критерії, що передбачають створення наглядових рад, також повинні запроваджувати службу внутрішнього аудиту в межах своєї структури. Внутрішні аудитори повинні звітувати безпосередньо ревізійному комітету наглядової ради, а також самій наглядовій раді та мати повний доступ до всіх необхідних документів державного підприємства. Якщо підприємство, що не утворило наглядову раду, але має в структурі службу внутрішнього аудиту, така служба буде звітувати перед генеральним директором, який, у свою чергу, звітує до органу управління (власника).

Очевидно, що дуже мало українських державних підприємств створили діючу структуру з внутрішнього контролю, за винятком самих великих підприємств, а також акціонерних товариств.

На практиці якість функціонування внутрішнього аудиту на окремих державних підприємствах важко оцінити, і певною мірою моніторингова група може це зробити лише в тому випадку, якщо вивчатимуться усі чотири державні підприємства. Проте, згідно з думкою, яку поділяють приватні аудитори, що проводять зовнішній аудит державних підприємств, методи бухгалтерського обліку та аудиту, що використовуються державними підприємствами, застаріли і дуже часто є неефективними.

### ***Незалежний зовнішній аудит***

Згідно з Керівними принципами ОЕСР щорічні фінансові звіти державних підприємств повинні підлягати незалежному зовнішньому аудиту, який базується на високоякісних міжнародно визнаних стандартах. З червня 2015 року державні підприємства, підпадаючи під певні критерії, стали поділятися на дві групи,<sup>20</sup> і були зобов'язані пройти зовнішній аудит. Порядок вибору аудиторів та критерії призначення таких аудиторів для групи I визначаються КМУ.<sup>21</sup> На практиці компанії першої групи використовуватимуть послуги великих та найбільш авторитетних аудиторських компаній, найчастіше одну з провідних аудиторських фірм в Україні.

Ті державні компанії, які починаючи з 2016 року потребують створення наглядових рад, в межах компетенції наглядової ради вибирають зовнішнього аудитора, визначають умови його контракту та його винагороду. Це заслугове на увагу зважаючи на те, що в більшості законодавчих актів країн ОЕСР зовнішні аудитори розглядають як "агенти" акціонерів, які також ревізують роботу спостережної ради, і тому вони вибираються та призначаються та звітують саме загальним зборам акціонерів.

Розвиток, описаний вище, дуже позитивний, але його необхідно реалізувати на всіх державних підприємствах, які зобов'язані це робити. Згідно з даними МЕРТ, опублікованими у звіті "Найбільші державні підприємства-2016", така реалізація була

<sup>20</sup> I група включає державні підприємства, вартість активів яких перевищує 2 млрд. грн., чистий річний дохід перевищує 1,4 млрд. грн.; Група II включає державні підприємства, вартість активів яких перевищує 250 мільйонів гривень.

<sup>21</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 390 від 06 квітня 2015 року.

дуже поганою. Зокрема, у 2016 році з 46 державних підприємств, що належать до I групи, лише 19 перевірені, інші ж досі перебувають у процесі аудиту або не здійснили жодного кроку в цьому напрямку. Реалізація державними підприємствами Групи II не є кращою; в 2016 році лише 34 держпідприємства із 99 державних підприємств цієї групи дотримувалися цієї вимоги.

Окрім недостатньої реалізації, існують практичні проблеми, пов'язані з вибором зовнішніх аудиторів та їх здатністю виконувати свої функції. Приватні аудитори, з якими були зустрічі під час візиту, поділилися думкою, що процедури державних закупівель для аудиторських послуг є надзвичайно бюрократичними, а сам процес подання вимагає стільки ресурсів, що він перешкоджає навіть великим аудиторським фірмам брати участь у процедурах торгів для залучення зовнішнього аудиту державних підприємств. Оскільки практика бухгалтерського обліку та аудиту державних підприємств застаріла, робота з ними вимагає багато часу та ресурсів для складання звіту про аудит. Ці фактори призвели до того, що великі аудиторські фірми не зацікавлені в роботі з державними підприємствами, тоді як менші фірми не відповідають офіційним вимогам. Слід також зазначити, що при проведенні незалежної зовнішньої аудиторської перевірки це призводить до отримання кваліфікованих звітів у переважній більшості випадків, що вказує на низку нерегулярних практик у державних підприємствах.

### *Державна аудиторська служба*

Відповідно до її Статуту, встановленого Постановою КМУ № 43 від 3 лютого 2016 року "Державна аудиторська служба України (ДАСУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України і яка формує та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю".

На перший погляд, ДАС має такі ж обов'язки та повноваження як Рахункова палата, а саме контроль за збором та використанням бюджетних коштів, за винятком того, що ДАСУ підзвітна КМУ, а не Верховній Раді. На відміну від Рахункової палати, ДАСУ не має статусу Вищої аудиторської установи.

Питання ролі та функціонування ДАСУ викликало вал критики у декількох співрозмовників, з якими команда моніторингу зустрілася під час візиту на місцевому рівні, включаючи представників уряду, державних підприємств, правоохоронних органів, приватного сектору, міжнародного співтовариства та громадянського суспільства .

ДАСУ має повноваження перевіряти та візувати усі контракти та платежі державних підприємств на суму, що перевищує 100 000 грн для товарів та 1 млн грн для послуг. У великих державних підприємствах практично щоденно проводяться безліч таких операцій, які потім практично включаються аудиторів ДАСУ в організацію та структуру цих державних підприємств. Як повідомлялося, аудитори ДАСУ мають постійні офіси в приміщенні таких компаній і присутні в повсякденній роботі компанії.

Повноваження та функції цих аудиторів є дуже широкими, і це призводить до серйозних наслідків як для державних підприємств, так і для їхніх керівних органів. ДАСУ здійснює державний фінансовий аудит, моніторинг державних закупівель та проводить різні перевірки. ДАСУ Він підтверджує дотримання законів бухгалтерського обліку, точності фінансової звітності та ефективності функцій внутрішнього аудиту державних підприємств. Вона також має дуже широкі повноваження санкціонування. Це може вимагати від керівників державних підприємств усунення недоліки, які аудитори виявили, та контролювати таке усунення. ДАСУ може звертатися з позовом до суду на дії керівників ДП та безпосередньо застосовувати адміністративні штрафи для державних

підприємств. Вона може заморозити державну бюджетну підтримку державних підприємств. Також вона може вимагати скасування підписаних договорів. ДАСУ може передавати свої висновки правоохоронним органам.

Такі широкі повноваження надають представникам ДАСУ великі важелі по відношенню до державних підприємств та органів, у сфері управління яких вони знаходяться. Це відкриває багато потенційних можливостей для корупційних домовленостей і, як повідомлялося, було використано як засіб для політичного втручання в діяльність державних підприємств. Згідно з повідомленнями працівників правоохоронних органів, що зустрічалися з командою моніторингу під час візиту на місцевому рівні, аудитори ДАСУ часто підозрюються в "шантажі своїх державних підприємств" тим чи іншим чином. Представники приватного сектору, представників громадянського суспільства та деяких державних службовців погодились, що ці аудитори сприймаються як «найбільший страх керівників державних підприємств».

### ***Підрозділ внутрішнього аудиту МЕРТ***

Схоже, що підрозділ внутрішнього аудиту МЕРТ також може проводити регулярні або спеціальні аудити державних підприємств. У цьому випадку аудит є "внутрішнім" з точки зору міністерства, але "зовнішнім" з точки зору підприємств.

Роль підрозділу внутрішнього аудиту команди моніторингу незрозуміла. Українські органи влади повідомили, що цей підрозділ у 2015-2017 роках здійснив 27 аудитів на унітарних підприємствах (у т.ч. 16 запланованих та 11 позапланованих), в результаті яких виявлено правопорушення на суму 178 млн. грн., у тому числі втрати оцінені в 66,6 млн. грн та на випущено 123 рекомендації щодо вдосконалення ефективного використання державних коштів та управління державною власністю. Неясно, які саме унітарні підприємства перевіряються цим підрозділом, і як ця аудиторська функція співвідноситься з внутрішнім та зовнішнім аудитом компаній, а також з Державною аудиторською службою України та Рахунковою палатою України.

Ті самі аудиторські директори/підрозділи існують у всіх суб'єктів господарювання та вони також проводять перевірки своїх унітарних підприємств.

*Це, здається, ресурсомістка важка та дорога система, яка неефективна і сповільнює або блокує повсякденну діяльність принаймні дуже великих державних підприємств. Це створює численні корупційні ризики та потенціал для різних зловживань. Незалежно від того, чи можуть бути доведені широко розповсюджені фактичні випадки корупції, такий стан речей потребує змін, а такі широкі повноваження не повинні бути зосереджені в одному агентстві, який володіє повнотою розсуду щодо часу та місця проведення перевірок.*

*На закінчення відзначимо, що є ще велика кількість унітарних підприємств, без належного внутрішнього і зовнішнього аудиту, тобто без контролю. Функції фінансового контролю, що виконуються державою, представляють собою систему з надмірно потужним органом, що копіює деякі функції внутрішнього контролю самих державних підприємств, функції суб'єктів управління з контролю за фінансовими діями, функції МЕРТ для перевірки фінансових результатів. Зобов'язання проводити зовнішні аудиторські перевірки найбільших державних підприємств є лише нещодавно запровадженим, і результати його виконання є надзвичайно поганим.*

### Рекомендація 7

Забезпечити ефективний фінансовий контроль над державними підприємствами шляхом:

- Забезпечити повне запровадження та належне функціонування внутрішнього аудиту на державних підприємствах;
- Забезпечити щоб великі державні підприємства перевірялися зовнішніми аудиторами з висококваліфікованими незалежними аудиторами відповідно до вимог МСФЗ.
- Переглянути поточні функції Державної аудиторської служби стосовно державних підприємств в частині, як мінімум, усунення дублювання її функцій з внутрішнім контролем на державних підприємствах, контролю за виконанням фінансових результатів суб'єктами господарювання та перевірки фінансових результатів з боку МЕРТ.
- Необхідно переконайтеся, що функції аудиту не використовуються для політичного або іншого неналежного втручання в діяльність державних підприємств.

#### 4.2.8. Прозорість та розкриття інформації

Керівні принципи ОЕСР рекомендують, щоб державні підприємства дотримувалися високих стандартів прозорості та застосовували якісні стандарти бухгалтерській звітності, розкриття даних, дотримання вимог стандартів аудиту, як наведені компанії. У багатьох країнах державні підприємства публікують річні звіти, включаючи фінансову та нефінансову інформацію, таку як їхнє управління, соціальна відповідальність та вплив на навколишнє середовище.

У 2014 році МЕРТ розпочав ініціативу щодо підготовки та публікації щоквартальних та річних оглядів портфеля 100 найбільших державних підприємств. Цей крок було зроблено з метою підвищення прозорості та підзвітності та продовжував здійснюватися до оприлюдненням щорічного звіту в 2016 році, а останній звіт за перші 6 місяців 2017 року також є загальнодоступним. На жаль, цей звіт не доступний англійською мовою з 2014 року.

З лютого 2015 року державні компанії зобов'язані публікувати на визначеному веб-сайті список платежів, здійснених упродовж року, щодо кожного контракту. Це обов'язкове розкриття інформації про використання коштів.<sup>22</sup> Ця специфічна вимога шкодить конкурентоспроможності державних підприємств у порівнянні з приватними конкурентами.

У червні 2016 року набрав чинності Закон 1405 "Про внесення змін до деяких законів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності", вносячи зміни щодо розкриття інформації державними підприємствами. Цей закон вимагає від кожного ДП публікувати інформацію щодо своїх стратегічних цілей, квартальну та річну фінансову звітність за останні три роки, а також (якщо це застосовується) про бюджетування неприбуткових цілей державної політики та джерел фінансування, річні звіти, статут, інформацію про членів наглядової ради та головного виконавчого директора, включаючи їх заробітну плату, річні звіти наглядової ради та звіти зовнішніх аудиторів. У 2016 році також було внесено зміни до Господарського кодексу України (стаття 73), що зобов'язує державні підприємства розкривати інформацію про свою діяльність. Розкрита інформація повинна бути опублікована на їхніх веб-сайтах або на офіційному веб-сайті їх органу управління, що дозволяє забезпечити вільний доступ до такої інформації. Державні

<sup>22</sup> Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII від 11 лютого 2015 року

підприємства, які є АТ, повинні розкривати інформацію про свою діяльність відповідно до загальних вимог.

Державні підприємства також обмежені Законом України «Про публічні закупівлі», який також вимагає публікації даних та документів на всіх тендерах (за винятком деяких винятків).

Державні підприємства також зобов'язані розкривати секторальну інформацію, як це вимагається галузевими правилами.

Керівники державних підприємств несуть відповідальність за розкриття та точність опублікованої інформації.

Згідно з доповіддю МЕРТ до вересня 2016 року, МЕРТ та інші міністерства вже опублікували фінансову звітність близько 500 державних підприємств.

Закон про доступ до публічної інформації не застосовується до державних підприємств як таких, але передбачає доступ до певної інформації, що належить державним компаніям. Наприклад, інформацію про витрати бюджету, якщо фінансування було отримано від держави; інформація про послуги, якщо державним підприємствам було надано спеціальні або виключні права, а також інформація про якість виробленої харчової продукції та товарів для дому, вплив на навколишнє середовище та іншу інформацію, яка представляє інтереси суспільства.

#### **Рекомендація 8**

1. Забезпечити повну та прозору звітність державних підприємств, з належним врахуванням можливостей та розміру підприємства. Фінансова та нефінансова звітність повинна відповідати високоякісним міжнародно визнаним корпоративним стандартам розкриття інформації, а також включати сфери, що представляють значну стурбованість для держави та громадськості, такі як антикорупційні заходи та інструменти для запобігання та управління конфліктами інтересів
2. Необхідно стежити за тим, щоб додаткові звітні зобов'язання, які покладаються на державні підприємства, не покладаються на приватні підприємства, не створювали надмірного навантаження на їх економічну діяльність.
3. Продовжуйте вдосконалювати та покращувати узагальнені звіти МЕРТ та розглядайте питання щодо перекладу цих звітів іншими мовами.

### **4.3. Приватизація**

#### **4.3.1. Довідкова інформація та історична справка**

Група моніторингу під час візиту мала кілька можливостей запитати українських колег, що потрібно зробити, щоб виправити численні недоліки української державної політики власності. Відповідь була без винятку або коливань: приватизація. Відмова від державної власності та переміщення всіх активів у приватний сектор та власність розглядалися як вирішення проблеми бюрократичного управління, непрофесійного управління, архаїчного корпоративного управління, низької ефективності та низької рентабельності, навіть корупції.

Керівні принципи ОЕСР не містять ніяких рекомендацій щодо приватизації, а ОЕСР не видав жодних рекомендацій чи інших юридичних документів, що стосуються процесів приватизації. Було проведено обстеження досвіду приватизації та зроблені попередні висновки щодо передового досвіду.<sup>23</sup> Вони будуть згадані нижче у вигляді "консенсусу ОЕСР". Всі кроки процесу приватизації, включаючи рішення про відмову від державної власності, підготовку компаній до приватизації, вибору методів приватизації, рішення про терміни та послідовність дій, кроки щодо організації процесу приватизації, роль зовнішніх радників та оцінка й аудит приватизації повинен бути прозорим, економічно обґрунтованим та конкурентоспроможним.

В Україні офіційна приватизація розпочалася у 1992 році, коли були прийняті перші закони про приватизацію та розпочата перша програма приватизації того ж року. У період з 1992 по 1994 рр. понад 9000 державних підприємств були приватизовані як малі підприємства, а понад 2600 великих державних підприємств були передані приватному сектору. В більшості випадків це було зроблено за допомогою неконкурентних і «ad-hoc» процесів. У 2000 році було прийнято Державну програму приватизації на 2000-2002 роки та розпочато приватизацію у стратегічних галузях промисловості, у природних монополіях, у важкій інфраструктурі та секторі високих технологій. У 2003-2004 рр. при режимом Кучми державні підприємства були оперативно продані різним бізнес-групам орієнтованим на уряд, а також їх передавали у власність державним посадовцям через непрозорі методи. Більшість цих державних підприємств тоді просто втрачали активи, що призвело до розпаду цілих галузей та різкого рівня безробіття.

У 2005 році помаранчева революція припинила цю практику, але не передбачала жодних функціональних механізмів їх заміни. З того часу державні програми з приватизації були прийняті на 2005-2007, 2010-2012 та 2012-2014 роки, але вони не привели до ефективної приватизації.

Новий Уряд, призначений у грудні 2014 року, коротко зупинив приватизацію державних підприємств, щоб переглянути та перевірити їх діяльність. У 2015 році МЕРТ спільно з Фондом державного майна України розробили каталог понад 200 держпідприємств для потенційної приватизації, який було схвалено Кабінетом Міністрів у травні 2015 року. Уряд також схвалив плани щодо приватизації 18 великих компаній, включаючи компанії з виробництва та розподілу енергії та великого виробника добрив Одеського припортового заводу.

Очікується, що приватизація основних активів розпочнеться до кінця 2015 року. Була проведена маркетингова кампанія: були підготовлені та опубліковані короткі інформаційні нотатки ("брошури") найбільших активів. Фонд державного майна спільно з МЕРТ розробив механізми залучення та винагороди зовнішніх радників для цілей процесу приватизації. Проте в 2016 році, коли Україна досягла стабільного зростання, макроекономічної стабілізації та знизила темпи інфляції, темпи економічних реформ сповільнювалися, і одна досить передбачувана реформа, планована приватизація державних підприємств, не відбулася.

Наприклад, приватизація Одеського припортового заводу не була реалізована після двох невдалих спроб залучення приватних інвесторів.<sup>24</sup> Перша спроба продати Одеський завод в липні 2016 року не вдалася на тлі попереджень з боку міжнародних донорів, що

<sup>23</sup> Приватизація в XXI столітті: резюме останніх досліджень, публікація ОЕСР, Париж, 2010 р. та ОЕСР (2018 р.) Приватизація та розширення власності державних підприємств та ОЕСР (очікується).

<sup>24</sup> Carnegie Endowment for International Peace, Ukraine Reform Monitor, April 2017 <http://carnegieendowment.org/2017/04/19/ukraine-reform-monitor-april-2017-pub-68700>

оголошення уряду про продаж було зроблено для стримання надійних західних учасників торгів. При другій спробі продати завод уряд знизив порогову цінову пропозицію більш ніж наполовину до приблизно 200 мільйонів доларів США, але все ж не вдалося отримати жодних пропозицій.

Цей завод мінеральних добрив мав бути першою великою приватизацією з 2014 року, за чим мали слідувати інші операції. Проте інші заплановані продажі державних підприємств, у тому числі теплоенергетична компанія "Центренерго", неодноразово переносились, спонукавши інвесторів ставити під сумнів зобов'язання влади продавати цінні, але збіднілі державні активи, підкреслюючи необхідність зосередження уваги на кращій підготовці державних компаній до продажу.<sup>25</sup>

#### 4.3.2. Програма приватизації, правові аспекти

Наразі Україна не має офіційного документа стратегічної політики, яка могла б сформулювати загальну програму приватизації, як це було до того, як минула середньострокова програма приватизації на період 2015-2017 років. Суб'єкти управління повинні презентувати ФДМУ підприємства, де, на їхню думку, державна власність має бути припинена. Це повинно трансформувати існуючі правила у списки підприємств, що підлягають приватизації протягом встановлених періодів часу.

Закон про приватизацію державного та комунального майна (далі - Закон про приватизацію) був прийнятий 18 січня 2018 року, і він набрав чинності 7 березня 2018 року. Цей Закон є значним поліпшенням; він змінює концептуальний підхід до приватизації та суттєво спрощує регулювання приватизації державних та муніципальних активів. Для реалізації закону було прийнято наказ ФДМУ № 447 та постанову Кабінету Міністрів України № 358.

Кількість активів, які не підлягають приватизації, було скорочено, однак закон містить довгий список таких активів, починаючи від атомних електростанцій та закінчуючи могильниками. Об'єкти для приватизації діляться на дві групи на основі вартості активів замість шести груп, як за попереднім правовим режимом. Активи вартістю 250 мільйонів гривень і більше та державні акції у акціонерних товариствах понад 50 відсотків є "великими", а всі інші "малими".

Примітно, що приватизацію можуть ініціювати потенційні покупці на додаток до органів приватизації та юридичних осіб. Тепер угоди про продаж та купівлю можуть регулюватися іноземним законодавством, а спори між інвесторами та державою можуть бути передані в іноземний арбітраж. Закон тепер охоплює і приватизацію муніципальних активів на додаток до державних.

Українські органи влади також планують скоротити кількість державних підприємств шляхом корпоративної реструктуризації, в першу чергу шляхом об'єднання підприємств з метою створення більш крупних, фінансово сильних підприємств та вертикально інтегрованих корпоративних структур.

#### Рекомендація 9

Забезпечити суворе виконання нового Закону про приватизацію.

<sup>25</sup> Служба новин Reuters, 7 грудня 2016 року, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-privatisation-idUSKBN13W1CH>



### 4.3.3. Відповідні органи влади та їх повноваження

**Кабінет Міністрів України** є політичним органом у сфері приватизації. КМУ схвалює державні програми приватизації, дає напрям та здійснює нагляд за виконанням цих програм Фондом державного майна України. Він приймає рішення стосовно державних підприємств, які не можуть бути приватизовані (перелік таких державних підприємств поданий КМУ для схвалення Парламентом), і, нарешті, затверджує<sup>26 27</sup> переліку великих державних підприємств для приватизації, ліквідації або реструктуризації. Більшість процедур, що регулюють приватизацію, приймаються Мінфіном або передбачені новоприйнятим Законом про приватизацію.<sup>28</sup>

У країнах з активними програмами приватизації спеціалізовані агентства приватизації часто є основним учасником процесу управління процесом приватизації та функціонують окремо від централізованої структури власності або координаційної одиниці, яка частково залежить від обсягу операцій. **Фонд державного майна України** є основним органом, відповідальним за реалізацію приватизаційної політики. Він має широкий спектр функцій, включаючи розробку пропозицій щодо програм приватизації, затвердження переліку державних підприємств для "малих" приватизацій, передприватизаційної підготовки державних підприємств та їх управління до моменту приватизації. Він також проводить фактичну приватизацію, використовуючи доступні відповідні методи. Він виконує свою функцію через центральний офіс, а також регіональні представництва в усіх областях України. Фонд також готує проекти нормативних документів; для реалізації нового Закону про приватизацію ФДМУ розроблено 48 правил та процедур.

**МЕРТ та інші уповноважені органи управління** також відіграють певну роль у приватизації. До набуття чинності Законом про приватизацію МЕРТ запропонував інший підхід до реформування сектору державних підприємств шляхом процедури під назвою "Тріаж", яка тоді була схвалена КМУ. Згідно з цією процедурою всі державні підприємства, що належать до центрального уряду, поділяються на три категорії: (а) державні підприємства, які повинні залишатися у довгостроковій державній власності, (б) ті, що мають бути приватизовані, і (в), а також ті, що будуть ліквідовані. У 2017 році 3444 держпідприємства були поділені на ці категорії, а списки були оприлюднені на сайті МЕРТ. Група моніторингу була інформована про те, що даний перелік наразі переглядається на основі інформації, яку МЕРТ одержує від суб'єктів управління державною власністю щодо групування державних підприємств у трьох категоріях.

МЕРТ також співпрацював з ФДМУ, Офісом реформ Кабінету Міністрів та SAGSUR у питаннях розробки нового Закону про приватизацію. Міністерство бере на себе різні ініціативи щодо державного управління державними підприємствами, в яких також є велика роль приватизації.

МЕРТ та інші органи управління беруть участь у процесі приватизації, надаючи свої річні пропозиції щодо державних підприємств, які мають бути приватизовані. Пропозиції повинні формуватися на основі аналізу економічної ефективності. Такі пропозиції повинні містити передбачувані надходження від приватизації, а також аналіз наслідків, які така приватизація матиме для економіки країни. Ці пропозиції повинні бути надані ФДМУ не

<sup>26</sup> Наказ ФДМУ № 447 від 27 березня 2018 року "Про затвердження переліку об'єктів малої приватизації, що підлягають продажу в 2018 році"

<sup>27</sup> Постанова КМУ № 358 від 10 травня 2018 року «Про затвердження переліку об'єктів великої приватизації державного майна, що підлягають приватизації в 2018 році»

<sup>28</sup> Закон України «Про приватизацію державного та комунального майна» № 2269-VIII, прийнятий 18 січня 2018 року.



пізніше, ніж кожного 1-го жовтня року. Після прийняття рішення про приватизацію державного підприємства, відповідний орган управління повинен передати права власності на це підприємство до ФДМУ у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

**Парламент України** контролює результати, ефективність та законність приватизації. Для цих цілей та для аналізу наслідків приватизації створено Спеціальну комісію ВРУ з питань приватизації. Члени цієї комісії є членами парламенту, і вони призначаються парламентом, який також приймає регламент Комісії.

Новий Закон про приватизацію спростив та в подальшому прояснив роль та відповідальність різних державних органів у процесі приватизації. Він також надав відповідальним установам необхідні повноваження для виконання своїх ролей. Слід враховувати, що Закон був чинним лише кілька місяців, але на практиці здається, що все ще є значні можливості для вдосконалення.

Деякі агенції все ще перекривають або дублюють один одного. Не зрозуміло, яким чином зусилля МЕРТ щодо "Triage" співвідносяться з функцією ФДМУ для перегрупування та переліку державних підприємств для приватизації. Обидві установи вимагають від суб'єктів управління надавати їм інформацію щодо державних підприємств, які, на думку суб'єкта, повинні бути приватизовані. Здається, така інформація не завжди старанно підготовлена. Різні заяви від чиновників ФДМУ вказують на те, що інформація, отримана від суб'єктів управління власністю, часто є не якісною та неповною. Відповідно до нового Закону, ФДМУ запросив таку інформацію в березні 2018 року, і на травень він отримав списки державних підприємств, запропонованих до приватизації, лише від 46 уповноважених органів управління.

Схоже, що процес передачі державних підприємств, призначених для приватизації від суб'єктів управління до ФДМУ, не відбувається, як очікувалося. У 2015 році фактично було передано 23 із 32 держпідприємств, які повинні були бути передані до ФДМУ. Нова процедура зміни органу управління державними підприємствами, що визначені для приватизації, була прийнята 10 травня 2018 року<sup>29</sup> і передбачається, що таке переведення повинно бути завершено протягом місяця з моменту рішення про приватизацію.

Питання ресурсів також викликає занепокоєння. У першому кварталі 2018 року ФДМУ працює над підготовкою до приватизації 91 державного підприємства, 18 - центральним апаратом та 73 - регіональними відділеннями ФДМУ. Кількість ДП для великої приватизації у 2018 році складе 23. У ФДМУ працюють 460 осіб у штаб-квартирі та 1194 чоловік у його регіональних відділеннях, тому їх число, на думку організації, добре забезпечено. ФДМУ має широке коло інших функцій, і в цілому 140 осіб працюють безпосередньо з передприватизаційних питань чи приватизації. Проте, за даними Рахункової палати України, здійснення Фондом приватизації постійно недофінансоване. У 2016 році було виділено менше половини фінансування, необхідного для належного виконання цієї функції. Відсутність достатнього та відповідного фінансування, очевидно, заважає ефективності цієї відносно великої організації.

*На завершення, прийняття нового законодавства про приватизацію, безумовно, є позитивним кроком, і Україна може похвалитися цим. Закон чітко визначає органи, що уповноважені приймати рішення щодо приватизації та за яких обставин. Проте, якщо цей закон не буде суворо імplementовано, це підірве довіру та зобов'язання щодо прозорого та відповідальної приватизації. Тому Україні настійно рекомендується активізувати свої зусилля та забезпечити, щоб його координаційний орган, Мінекономіки,*

<sup>29</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №389 від 10 травня 2018 року

*суворо контролював здійснення різних ролей та функцій усіма органами, що беруть участь у процесі приватизації. Україна наділила ФДМУ широкими функціями та головною відповідальністю за виконання приватизації. Проте він також повинен бути належним чином профінансований щоб виконувати функції, передбачені законом, у тому числі шляхом забезпечення ефективного переведення державних підприємств, які були спрямовані на приватизацію, для управління Фондом.*

#### **Рекомендація 10**

Належним чином забезпечте фінансування ФДМУ для здійснення функції підготовки до приватизації та приватизації, що надасть йому змогу виконувати свої завдання, зокрема забезпечувати своєчасну передачу державних підприємств, які були спрямовані на приватизацію, в управління Фонду.

#### **4.3.4. Методи приватизації**

Нещодавно прийнятий закон про приватизацію спростив класифікацію державних підприємств, які підлягають приватизації. В даний час вони діляться на дві категорії: державні підприємства з вартістю активів понад 250 млн грн відносяться до «великої» категорії приватизації, всі інші потрапляють до «малої» категорії. Це суттєве поліпшення порівняно з раніше існуючим поділом на шість категорій, з більш складними критеріями поділу.

Перелік державних підприємств для великої приватизації складається ФДМУ, яка подає її для остаточного схвалення КМУ. Перелік державних підприємств для малої приватизації затверджується ФДМУ. Списки державних підприємств для приватизації на муніципальному рівні готуються та затверджуються Радами місцевого самоврядування. Списки державних підприємств, що були включені до приватизації на наступний рік, повинні публікуватися на веб-сайті ФДМУ.

Державні підприємства в Україні, як правило, повинні бути приватизовані через продаж на аукціоні. Викуп або продаж застосовуються виключно у випадках, коли аукціон не призвів до продажу. П'ять типів продажів можна здійснити: (i) аукціон без умов; (ii) аукціон із умовами; (iii) продаж із поступовим зменшенням початкової ціни та подальшим поданням цінових пропозицій; (iv) аукціон зі зменшенням початкової ціни, і (v) аукціон з переглядом поданих цінових пропозицій.

Метод приватизації вибирається в залежності від того, до якої із двох категорій відноситься державне підприємство.

#### ***"Мала приватизація"***

Державні підприємства малої приватизації продаються виключно за допомогою електронних аукціонів. Нещодавно прийнятий закон вимагає від КМУ встановити детальне регулювання та прийняти кілька процедур, включаючи процедуру проведення електронних аукціонів та підбір оператора електронної платформи. КМУ також надає повноваження електронним платформам, приймає рішення про плату за участь та про порядок його оплати. Кабмін також затверджує процедуру визначення переможця в електронному аукціоні, а також процедуру визначення особливих умов продажу аукціону.

Електронний аукціон здійснюється відповідно до контракту, підписаного між оператором електронної платформи та організатором аукціону. З цією метою ФДМУ затверджує договір шаблону.

Після прийняття рішення про приватизацію державного підприємства, як об'єкта малої приватизації, комісія з аукціону повинна бути сформована протягом 10 днів після такого рішення. Комісія з аукціону складається не менше ніж з 5 осіб, і вона визначає умови для продажу державного підприємства, яке потім затверджується органом, що здійснює приватизацію. Ці умови потім публікуються протягом десяти днів після затвердження, і продаж може відбутися через 20 днів, але не пізніше 35 днів з дати публікації. Протоколи аукціону автоматично формуються платформою в електронному вигляді та публікуються в день завершення аукціону.

### **"Велика приватизація"**

Кабмін затверджує ряд процедур та детальних регламентів, згідно з якими має проводитися велика приватизація. Зовнішні консультанти, які, в першу чергу, включатимуть найбільші міжнародні інвестиційні банки, відіграють важливу роль у підготовці та приватизації державних підприємств, що належать до цієї групи. Такі консультанти вибираються шляхом конкурсного процесу, затвердженого Кабінетом Міністрів та на основі критеріїв компетенції, визначених Законом про приватизацію. Цей відбір має відбуватися за максимальної прозорості та добросовісності.

Завданнями консультантів є проведення аудиту, аналіз економічної, технічної та фінансової діяльності підприємства, приведення показників у фінансових звітах до стандартів бухгалтерського обліку, підготовка моделі фінансування, визначення привабливості підприємства для інвесторів та шляхи його вдосконалення, встановлення початкової ціни та підготовка інформаційного пакету для державного підприємства, а також визначення потенційних інвесторів.

Радники спочатку отримують винагороду за встановленою платою, а якщо буде продано державне підприємство, то він також отримує комісію за успішну діяльність у відсотках від ціни продажу. Робота радника в першу чергу виплачується з державного бюджету, але винагорода може також покриватися міжнародними організаціями.

Якщо так трапиться, що жоден з кваліфікованих консультантів не буде доступний, операції з продажу державного підприємства можуть бути виконані без консультантів та відповідний орган приватизації виконуватиме функції консультанта.

Аукціонна комісія повинна бути також сформована для продажу кожного ДП, що належить до великої категорії приватизації протягом 10 днів після рішення про приватизацію. Аукціонна комісія складається як мінімум з 5 осіб та розробляє умови для продажу державного підприємства, яке потім затверджується КМУ. Протягом 10 днів публікуються умови продажу на аукціоні, а продаж може відбутися через 30 днів, але не пізніше 60 днів з моменту публікації. Протоколи аукціону створюються платформою в електронному вигляді та публікуються в день завершення аукціону.

Результати приватизації до прийняття нового законодавства були далеко не вражаючими, незважаючи на реформи. У 2015 році із 396 державних підприємств, які були визначені Кабінетом Міністрів України для приватизації, 291 було дозволено приватизувати, 148 з них були передані до ФДМУ для управління, а у 2016 році також передано 14 державних підприємств. ФДМУ виставив 63 державні підприємства для продажу та лише 17 було продано. У 2017 році ФДМУ включив у приватизаційний графік 63 підприємства, цей

список був збільшений до 84, а 22 з них були продані в тому ж році. У тому ж році 148 підприємств повинні були бути передані від міністерств до ФДМУ, але фактично було передано лише 36.

У травні 2018 року Кабмін затвердив перелік державних підприємств для великої приватизації; також був схвалений невеликий список приватизації. Починаючи з другого кварталу 2018 року, ФДМУ та інші органи, що беруть участь у приватизації, почнуть застосовувати нове законодавство. Результати будуть надзвичайно важливими та будуть остаточним випробуванням нового законодавства.

*Видається, що нове законодавство передбачає, що більшість приватизацій здійснюватиметься шляхом проведення конкурсних торгів. Час покаже, як ці процеси будуть організовані на практиці. Результати малої приватизації, які вважаються "легкими", можна було б оцінити, спираючись на доходи від цих продажів. З урахуванням недавнього негативного досвіду приватизації великих державних підприємств, можливо, для України мало б сенс розглянути послідовну приватизацію таких підприємств. Нарешті, важливо, щоб Україна виконувала положення про запобігання конфлікту інтересів усіх учасників процесу приватизації, включаючи членів аукціонних комісій, радників та осіб, відповідальних за приватизацію в органах приватизації, для забезпечення повної цілісності процедур приватизації. Якщо будь-який з цих осіб або процесів буде скомпрометовано, то це поставить під загрозу зусилля уряду щодо приватизації, яка буде невдалою в очах громадськості та потенційних інвесторів.*

#### **Рекомендація 11**

Забезпечити повну прозорість та цілісність процесу приватизації шляхом жорсткого виконання положень щодо запобігання конфлікту інтересів для всіх учасників процесу приватизації, включаючи членів аукціонних комісій, зовнішніх радників та осіб, відповідальних за приватизацію в органах приватизації.

#### **4.3.5. Інші заходи щодо зменшення кількості державних підприємств**

Як зазначалось вище, українська влада вважає приватизацію основним засобом скорочення кількості державних підприємств у країні. Крім того, головна політика полягає в тому, щоб повністю припинити державну власність у всіх транзакціях приватизації, згідно з якою вся участь держави, будь то 100% в державному підприємстві або компаніях з іншими акціонерами, буде продаватися іншим власникам.

Однак приватизація - це дорогий і тривалий процес. Багато українських державних підприємств не є прибутковими, і внаслідок цього більша частина економіки марнує кошти платників податків. Збитки державних підприємств, що підлягають приватизації, повинні покриватися державою-власником протягом періоду, необхідного для процесу приватизації. Основна частина підприємств на даний момент зазвичай не в такій формі, щоб залучати серйозних покупців, бажаючих інвестувати та продовжувати свою діяльність, і недавній досвід показує, що міжнародні інвестори дуже критичні, коли дивляться на українські активи з державною часткою. Як було зазначено моніторинговій групі, як правило, балансова вартість активів на балансах державних підприємств не була переоцінена та оновлена, оскільки переоцінка основних засобів сертифікованими оцінювачами є дорогою.

Приватизовані державні підприємства повинні бути обладнані робочою силою, адміністрацією, управлінням, бухгалтерією та структурою капіталу, що дозволить повернутись до прибутковості під новим власником та керівництвом. Таке "одягання нареченої" матиме свою ціну. Необхідно скоротити надмірну кількість працівників, що є політично незручним. Процес великої приватизації є дорогим за участі міжнародних інвестиційних банків як радників, а також аудиторів, експертів із правових питань, екологічного аудиту тощо.

У всіх випадках великої приватизації вартість операції, включаючи витрати, що виникають у підприємства, має бути ретельно оцінена та відображена на перспективах залучення нових покупців та реально доступної ціни продажу. Більш рання Стратегія реформування державного підприємства вимагала, щоб всі втрачені державні підприємства з нестратегічними цілями, де відновлення не вважалося можливим, ліквідувався без подальшої реструктуризації. Процес "Triage", запроваджений МЕРТ, визначив 1255 таких компаній. Ліквідація підприємства може включати елемент приватизації, якщо виробничі потужності будуть продаватися новим користувачам. Рішення про ліквідацію також може призвести до звільнення численних працівників, що є політично непривабливим наслідком.

В ряді країн уряди успішно приватизували державні підприємства, які продавали акції, спочатку продаючи частину державної участі, наприклад, перетворюючи колишню контролюючу частку в міноритарну або зберігаючи необхідну частку для захисту міноритарних акціонерів. Пізніше ці уряди мали можливість користуватися більшою вартістю нерозподіленої частки, коли компанія досягла успіху в умовах збільшення приватної участі. Проте ринок цінних паперів України, як видається, є нерегульованим, неглибоким та неліквідним. Існує дві оперативних біржі, Українська біржа та Фондова біржа ПФТС, обидві з яких мають дуже обмежений оборот та капіталізацію. Українським органам приватизації доведеться шукати доступ до іноземних бірж у випадках, коли приватизаційні операції передбачають продаж державних акцій громадськості або виконуються іншим чином через послуги офіційної фондової біржі.

В ході ранньої приватизації Україна спробувала провести експерименти з викупом підприємства менеджментом, проте з невтішними результатами. У деяких випадках право власності на підприємство було розподілено на весь персонал безкоштовно або за номінальною вартістю. Такі нещасні операції призвели до загибелі суб'єкта господарювання або до власності, що потрапила до небажаних рук, оскільки нові власники не виявили інтересу до розвитку підприємства. Проте для малих та середніх підприємств викуп буде сприятливим з точки зору самого суб'єкта, оскільки компетентне керівництво усвідомлює існуючі проблеми та необхідні засоби правового захисту. Члени керівництва будуть мотивовані, оскільки вони отримають вигоду від підвищення ефективності після приватизації. Але успішний викуп керівництвом вимагає спроможності у покупців сплатити справедливую ціну за свої акції. Якщо підприємство буде реалізовано за значно заниженими цінами, то немає гарантії того, що керівництво буде добре керувати компанією.

#### **Рекомендація 12**

Вжити заходів для ефективного скорочення кількості державних підприємств, включаючи ліквідацію, злиття та іншу реорганізацію.

#### 4.4. Антикорупційні заходи

Цей розділ доповіді намагається з'ясувати, що робить Україна для вирішення ендемічної проблеми корупції у секторі державних підприємств та інструментів боротьби з корупцією, і найважливіше, наскільки ефективними вони є.

Керівні принципи ОЕСР визначають прозорість та підзвітність своїх стандартів, і це безпосередньо спрямоване на антикорупційні цілі. Також застосовуються і багато антикорупційних положень: тобто регулювання конфлікту інтересів, етичні норми, внутрішній контроль та моніторинг, повідомлення про корупцію тощо. Корупція в державних підприємствах останнім часом набуває все більшої уваги, і деякі міжнародні організації працюють в напрямку розробки специфічних антикорупційних стандартів державних підприємств, включаючи ОЕСР. Transparency International вже випустила десять антикорупційних принципів для державних підприємств у 2017 році; і новий набір рекомендацій ОЕСР щодо боротьби з корупцією та доброчесності буде розглянутий у 2019 році і слугуватиме посібником для боротьби з корупцією та іншими порушеннями правил, характерними для державних підприємств. У наведеному нижче розділі розглядаються інструменти та механізми, визначені в цих стандартах та які застосовуються до державних підприємств.

##### 4.4.1. Антикорупційна політика

###### *Документи національної політики*

Документи антикорупційної політики України включають заходи, що стосуються сектору державних підприємств. Зокрема, у Стратегії боротьби з корупцією на 2014-2017 роки<sup>30</sup> визначено діяльність державних підприємств як зону високого ризику та включається до числа десяти проблем, які потребує вирішення Стратегії.

Відповідно до тексту Стратегії антикорупційні вимоги поширюються лише на посадових осіб юридичних осіб публічного права, що виключає велику кількість працівників державних підприємств. Це призводить до конфлікту інтересів та неконкурентного відбору персоналу, і часто призводить до створення керівництвом державного підприємства приватних компаній з використанням ресурсів державних підприємств. Державні закупівлі державних підприємств здійснюються непрозоро. Рішення стосовно створення, реорганізації, цілей та результатів діяльності державних підприємств не є прозорими, а громадськість не має доступу та розуміння того, чому державні підприємства існують та наскільки вони ефективні.

Для вирішення цієї проблеми Стратегія передбачає низку заходів, включаючи:

- 1) Зміну законодавства, що вимагатиме запровадження антикорупційних програм у державних підприємствах, які базуватимуться на оцінці ризику та будуть затверджені Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК).
- 2) Створення комісій на чолі із заступниками директора/заступниками керівників державних підприємств із завданням моніторингу виконання антикорупційних програм, надання консультацій з питань антикорупційної діяльності та етики, розгляду повідомлень про корупцію та створення різних антикорупційних механізмів, наприклад, канали повідомлення про корупції, захист викривачів і т. д.

<sup>30</sup> Незважаючи на те, що Новий стратегічний документ був підготовлений НАЗК, команда моніторингу не розглядала його, оскільки його текст може змінюватися, і його подальше схвалення очікує на розгляд



3) Внесення змін до законодавства, щоб відповідати рекомендаціям Керівних принципів ОЕСР щодо державних підприємств в Україні та поширювати вплив Закону про запобігання корупції на державні підприємства; запобігти конфлікту інтересів, запроваджувати кодекси етики та вимагати декларування активів.

Ці заходи відображають антикорупційну державну програму на 2015-2017 роки, яка була прийнята для реалізації вищезгаданої Стратегії. Проте державні підприємства безпосередньо охоплюються лише одним із 27 основних завдань Програми, і лише чотири антикорупційних заходи з 85 спрямовані на боротьбу з корупцією в державних підприємствах. Можливо, ці заходи можуть бути різними та не обов'язково співвідноситись, однак боротьба з корупцією втрачається в цьому документі серед багатьох інших заходів і більше не розглядається як пріоритетна сфера діяльності.

Інші ключові документи політики, які містять антикорупційні складові, наприклад Робоча програма уряду Прем'єр-міністра Гройсмана, прийнята в квітні 2016 року, не містить ніяких заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в секторі державних підприємств взагалі.

Це не дає позитивного сигналу, оскільки, з одного боку, урядовці високого рівня продовжують визнавати корупцію у державних підприємствах як одну з головних проблем в Україні та роблять політичний висновок про те, що вона має бути подолана, а з іншого - документи з антикорупційної стратегії не розглядає боротьбу з корупцією як пріоритет.

Головне питання з документами антикорупційної політики всіх рівнів лежить на реалізації заходів, які вони містять. Ці заходи індивідуально охоплюються в цьому розділі, а також попередніх частинах звіту, але загальна оцінка не є позитивною. НАЗК повідомила про обмежений прогрес у справі принаймні офіційного прийняття антикорупційних програм та призначення антикорупційних уповноважених для державних підприємств, однак їхня ефективність ставить під сумнів саму установу. Більшість інших заходів, як видається, все ще очікуються на перегляд, адже багато не змінилося після того, як громадянське суспільство провело оцінку у березні 2017 року.

Таблиця 3 Впровадження антикорупційних заходів щодо стосовно державних підприємств - альтернативний звіт<sup>31</sup>

Антикорупційна міра	Агентство, завданням якого є виконання	Хронологія	Статус реалізації
<b>Завдання 16 - Корупція у державних підприємствах</b>			
<b>Захід 1: антикорупційні програми та антикорупційні уповноважені:</b>			
а) Прийняття антикорупційних програм та призначення уповноважених у державних підприємствах	Органи управління	До 1 квітня кожного року	Ні реалізована вчасно
б) Методологічна допомога щодо антикорупційних програм та уповноважених для суб'єктів управління та державних підприємств	НАЗК	Починаючи з грудня 2015 року	Ні реалізована вчасно
в) перевірка суб'єктів господарювання щодо прийняття та реалізації АК програм на державних підприємствах	НАЗК у співпраці з органами управління	2016-2017 рр	Не було оцінено

<sup>31</sup> Інформація взята напряму з альтернативного звіту

<b>Захід 2:</b> Впровадження керівних принципів ОЕСР щодо українських державних підприємств			
а) Розробка плану дій щодо реалізації Керівних принципів ОЕСР	МЕРТ і Мін'юст	Липень 2015 р	Нереалізоване
б) Прийняття цього плану дій	КМУ	Серпень 2015 р	Нереалізоване
в) впровадження цього плану дій	МЕРТ та інші відповідні установи	Відповідно до плану дій	Нереалізоване
<b>Захід 3:</b> внесення змін до Закону про запобігання корупції для охоплення державних підприємств в частині попередження конфлікту інтересів та декларацій про майно			
а) Аналіз передового досвіду та законопроекту та подання проекту до Міноборони	Жовтень 2015 року	НАЗК та Мін'юст	Нереалізоване
б) Підтримка законопроекту в Парламенті	Лютий 2016 р	НАЗК та Мін'юст	Нереалізоване
<b>Захід 4:</b> Відкритий реєстр державних підприємств з інформацією про бенефіціарних власників та результати діяльності державних підприємствах	Грудень 2015 року	ФДМУ	Нереалізоване

*Україна повинна забезпечити, щоб вирішення проблеми корупції в державних підприємствах знаходило своє належне відображення в нових політичних документах. Найголовніше, що це має забезпечити, щоб заходи, розроблені в Антикорупційній стратегії та Антикорупційній державній програмі до 2017 року, були втілені або перенесені в нові прийняті документи.*

### **Антикорупційні програми державних підприємств**

Відповідно до Закону про запобігання корупції прийняття антикорупційної програми є обов'язковим для державних чи комунальних підприємств або господарських товариств, де державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків, середня кількість працівників за фінансовий рік перевищує п'ятдесят і дохід від продажу товарів або послуг протягом цього періоду перевищує 70 мільйонів гривень. Ці критерії охоплюють велику кількість діючих державних підприємств. Такі програми боротьби з корупцією повинні базуватися на оцінці ризику, а їх реалізація повинна моніторитися та оцінюватися, а також програму слід регулярно оновлювати. Вони повинні бути затверджені керівниками державних підприємств. Вони повинні бути легко доступними для працівників підприємств та бути частиною правил поведінки, а також контрактів, укладених з працівниками. Було б також доцільно включити антикорупційні положення до всіх контрактів кожного державного підприємства та опублікувати антикорупційну програму на веб-сайті самого підприємства для потенційних партнерів та громадськості.

Суб'єкти господарювання зобов'язані забезпечувати, щоб державні підприємства, що знаходяться під їхнім наглядом, дотримувалися цієї вимоги. НАЗК контролює прийняття цих програм; однак його роль обмежується лише перевіркою існування таких програм. НАЗК також має консультативні та спрямовуючі завдання. Вона розробила методичні рекомендації щодо оцінки ризиків та розробки таких програм, а також їх впровадження.<sup>32</sup> Шаблон Антикорупційної програми для юридичних осіб було схвалено НАКЗ<sup>33</sup> і містить мінімум необхідних елементів.

<sup>32</sup> Затверджено рішенням НАЗК №734 від 22 вересня 2017 року

<sup>33</sup> Затверджено рішенням НАЗК №75 від 2 березня 2017 року



Група моніторингу не має інформації про те, скільки таких антикорупційних програм було прийнято. У 2016 році, коли ця юридична вимога діяла протягом двох років, компанія Transparency International провела оцінку корпоративної прозорості 50 провідних державних підприємств в Україні та встановила, що лише 20 з цих компаній мали антикорупційні програми в режимі онлайн. Ті також зробив висновок, що більшість із цих програм застосували той самий формат і містять практично однакові положення незалежно від сектору діяльності компаній, їх розміру, типу потенційних ризиків, тощо. Команда моніторингу мала таке ж враження, коли розглядав кілька таких антикорупційних програм: вони є простими копіями шаблону, наданого НАЗК.

НАЗК також підтвердив, що антикорупційні програми не були впроваджені у всіх державних підприємствах суб'єктами господарювання, які наразі були перевірені НАЗК. У своїй доповіді 2016 року НАЗК виявило недоліки в роботі більшості перевірених суб'єктів управління щодо розробки таких програм. Представники НАЗК зустрілися під час візиту на місцевому рівні, поділившись тим, що, хоча вони не розглядали багато антикорупційних програм державних підприємств, розглянуті здебільшого не були засновані на оцінці ризиків. Фактично, тільки два державні підприємства, "Енергоатом" і "Метрополітен", просили поради та допомогу НАЗК щодо розробки антикорупційної програми та проведення оцінки ризиків. В "Трансперенсі Інтернешнл-Україна" визнано, що "Енергоатом" має найкращу антикорупційну програму.

*На закінчення видається, що навіть коли антикорупційні програми є обов'язковими, їх не завжди запроваджують. Оцінка ризику не використовується послідовно, якщо взагалі, на всіх держпідприємствах, а посібники та рекомендації НАЗК є обмеженими. Роль НАЗК обмежується перевіркою наявності таких програм, і воно не має повноважень для оцінки їх якості або виконання. Україна повинна забезпечити, щоб програми по боротьбі з корупцією були впроваджені в усіх державних підприємствах, відповідали встановленим критеріям, і була чимось більше ніж просто відмічання галочок. Програми боротьби з корупцією мають бути розроблені належним чином, щоб слугувати їх меті та запобігати корупції в компаніях, які їх приймають.*

### Рекомендація 13

1. Забезпечити, щоб вирішення проблеми корупції в державних підприємствах знаходило своє належне відображення в нових політичних документах, а також забезпечити щоб заходи, розроблені в попередніх документах, були реалізовані або переведені в нові прийняті політичні документи.
2. Запровадити антикорупційні програми на державних підприємствах та забезпечити їх адаптацію на основі оцінки ризиків, щоб належним чином вирішувати та запобігати корупції на окремих державних підприємствах, які їх приймають.

#### 4.4.2. Спеціалізовані антикорупційні установи та органи

**НАЗК** відіграє роль органу, що формує політику у сфері запобігання та боротьби з корупцією у секторі державних підприємств. У ньому розробляються керівні принципи та механізми належного впровадження Закону про запобігання корупції, включаючи запровадження антикорупційних програм, призначення та звільнення комісій по боротьбі з корупцією, попередження та усунення конфліктів інтересів, збір та перевірка декларацій про майновий стан, тощо.<sup>34</sup> Воно координує та надає консультативну підтримку у

<sup>34</sup> Що стосується осіб, охоплених статтею 3 Закону про запобігання корупції.

виявленні корупційних ризиків у суб'єктів управління та державних підприємств, а також їх усунення.

НАЗК звітує перед КМУ та Парламентом про прогрес, досягнутий у сфері протидії корупції державними підприємствами, а також державними органами та органами місцевого самоврядування. Воно може розробити рекомендації для міністерств та інших державних установ, які є суб'єктами управління державною власністю щодо антикорупційної роботи з державними підприємствами. Агентство може видавати приписи для керівників об'єктів власності та керівникам державних підприємств при порушенні правил щодо етики, конфлікту інтересів та фінансового контролю, передбачених Законом про запобігання корупції. Ці розпорядження вимагають від керівників об'єктів власності або керівників усунути порушення, проводити внутрішнє розслідування або застосовувати відповідні санкції до особи, яка порушила закон та повідомити про це НАЗК. Агентство також може ініціювати адміністративні санкції безпосередньо через суд.

*НАБУ* та *САП* є спеціалізованими правоохоронними органами, які мають правові повноваження для розслідування та протидії корупції в державних підприємствах, коли вона відбувається у великих масштабах. Інші правоохоронні органи проводять розслідування та протидію корупції меншого характеру.

**Антикорупційні підрозділи та уповноважені в уповноважених органах управління** несуть відповідальність за забезпечення того, щоб їхні державні підприємства знали про антикорупційні вимоги, які застосовуються до них, і що вони відповідають таким вимогам. Вони підписують програми боротьби з корупцією, підтримують зв'язок між НАЗК та їхніми державними підприємствами та повідомляють НАЗК про заходи, які їхні державні підприємства проводять для виконання антикорупційних вимог. Суб'єкти господарювання беруть участь у процесі призначення антикорупційних уповноважених у своїх державних підприємствах, і ці особи можуть звернутися безпосередньо до керівників секторів з питань боротьби з корупцією та антикорупційних комісій юридичних осіб (це стосується лише унітарних підприємств). Антикорупційні підрозділи суб'єктів власності також проводять антикорупційні тренінги для уповноважених на державних підприємствах та інших працівників.

**Антикорупційні уповноважені** мають призначатися на тих державних підприємствах, які зобов'язані приймати антикорупційні програми.<sup>35</sup> Антикорупційні уповноважені призначаються керівниками або спостережними радами державних підприємств, і їх можна звільнити лише за згодою НАЗК. Їх основна відповідальність полягає у здійсненні антикорупційних програм. Процедури, що визначають межі повноважень та функції антикорупційних уповноважених та їх підлеглих, зазвичай містяться в антикорупційних програмах разом із механізмом регулярного звітування уповноваженого перед керівництвом. Інші підрозділи по боротьбі з корупцією були створені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України у 2013 році, зокрема, у деяких державних підприємствах. Незрозуміло, як ці підрозділи координуються з новоствореними комісіями по боротьбі з корупцією. Це питання має бути спрямоване на те, щоб не існувало декількох дублюючих одиниць/осіб.

Функції антикорупційних уповноважених, як правило, повинні включати:

- Моніторинг та контроль виконання антикорупційної програми;

<sup>35</sup> Стаття 62 Закону України «Про запобігання корупції»

- Збір та обробка повідомлень про корупцію від працівників державного підприємства;
- Проведення внутрішніх розслідувань та підвищення дисципліни працівниками, які порушили положення антикорупційної програми;
- Збір інформації та вирішення будь-якого конфлікту інтересів;
- Консультування працівників з питань антикорупції та етики;
- Організація антикорупційного навчання;
- Повідомлення про порушення антикорупційної діяльності до Уповноваженого з питань боротьби з корупцією відповідного органу управління, генерального директора та НАЗК.<sup>36</sup>

Ситуація щодо призначення антикорупційних уповноважених аналогічна ситуації з призначенням антикорупційних програм. Знову ж таки, фактичні показники того, скільки державних підприємств призначили таких посадових осіб, недоступні групі моніторингу та, здається, не були оцінені українськими органами влади. У звіті Transparency International-Ukraine про корпоративну прозорість зазначено, що інформація щодо існування таких офіцерів навряд чи була опублікована державними підприємствами. Представники суб'єктів управління, які провели моніторинг у 2017 році, повідомили, що деякі їхні державні підприємства вже це зробили. НАЗК також поділився тим, що комісії по боротьбі з корупцією зараз існують у ряді державних підприємств.

Проте НАЗК виявило, що в більшості випадків ця роль була передана існуючому співробітнику, і часто в нагрузку до його існуючих та інших завдань, що неминуче впливає на якість його антикорупційної роботи. Одне з державних підприємств, які зустрічалися під час візиту на місцевому рівні, поділилося думкою, що їм необхідно докласти зусиль, щоб переконати їх власника, щоб вони могли провести відкритий конкурс на посаду Уповноваженого. У звіті Transparency International наведено приклади "Нафтогазу" та "Укрзалізниці" як державних підприємств, які проводили відкриті конкурси та встановили реальні оцінки ризиків. Для вирішення цих питань, НАЗК видано окремий лист, який консультує суб'єкти управління та державні підприємства, що такі посадові особи повинні бути окремо призначені та мати відповідні контракти.

НАЗК може перевірити ефективність антикорупційних підрозділів, створених згідно з рішенням Кабінету Міністрів, воно не володіє такими ж жорсткими повноваженнями у відношенні антикорупційних уповноважених. Проте це не було зроблено щодо державних підприємств, і тому неможливо зробити якісні висновки. Проте, беручи до уваги якість антикорупційних програм, можна зробити висновок, що на той час уповноважені не виконували свої функції на ефективному рівні.

Щоб підвищити рівень кваліфікації антикорупційних уповноважених, вони повинні бути належним чином підготовлені. Підготовка не була здійснена централізованим чином для державних підприємств, як це було зроблено для уповноважених органів управління. Можливо, було б сенс включати уповноважених на державних підприємствах у наступні тренінги, організовані НАЗК.

*На закінчення, незважаючи, що формальна вимога щодо призначення антикорупційних уповноважених у кількох державних підприємствах була виконана, вона ще досі не була впроваджена у всіх зацікавлених державних підприємствах. Крім того, з'ясовується, що особи призначаються на ці посади без будь-якої конкуренції, яка повинна забезпечити*

<sup>36</sup> Звітування перед Генеральним директором та Спостережною Радою, здається, не є вимогою, і якщо це так, то вона повинна бути включена до переліку функцій.

необхідну кваліфікацію кандидатів. Схоже, що вони також часто виконують інші обов'язки і формально підходять до своїх антикорупційних обов'язків.

Україна має забезпечити, щоб уповноважені з питань запобігання корупції на державних підприємствах були компетентними та кваліфікованими для виконання своїх обов'язків, а також були добре оснащені та забезпечені ресурсами для виконання своїх широких функцій, а також їхній статус та місія були добре відомі усім працівникам та підтримувалися керівництвом державних підприємств. Вони повинні мати можливість діяти незалежно, а також бути підвітними Спостережній раді та її комітету з аудиту, крім головного виконавчого директора, де присутні наглядові ради та, у відповідних випадках, підвітні НАЗК та антикорупційному підрозділу органу управління. І, нарешті, вони повинні бути призначені через відкриті конкурси, і їх кваліфікацію необхідно підвищувати на регулярній основі.

#### **Рекомендація 14**

Переконайтеся, що антикорупційні уповноважені на державних підприємствах призначалися через відкриті конкурси, а їх кваліфікація підвищувалася на регулярній основі та що вони належним чином забезпечені необхідними ресурсами для виконання своїх обов'язків.

#### **4.4.3. Запобіжні заходи**

##### ***Сфера застосування антикорупційного законодавства***

Закон про запобігання корупції визначає осіб, охоплених цим законом у статті 3. Проте, щодо державних підприємств, виникли певні труднощі. Видається, існує дві проблеми з визначенням осіб, які охоплюються цим законом, коли мова йде про державні підприємства. Стаття 3, частина 2 (а) визначає осіб, які є еквівалентними тим, хто здійснює державні функції, і включає "посадових осіб юридичних осіб публічного права", а також включає членів наглядових рад державних підприємств.<sup>37</sup> Перша проблема полягає в визначенні того, які державні підприємства повинні охоплювати визначення "юридичні особи публічного права". Друга проблема полягає в тому, хто охоплює термін "посадові особи юридичних осіб".

##### ***"Юридична особа публічного права"***

Відповідно до статті 81 Цивільного кодексу, юридична особа публічного права є юридичною особою, яка була створена актом Президента, державного органу або органу місцевого самоврядування. У той же час у статті 167 Цивільного кодексу зазначається, що держава також може створювати юридичні особи приватного права. Для створення будь-якої юридичної особи державний орган повинен видати акт (стаття 81 ЦК). Це буде кваліфікувати за законом всі створені підприємства, як юридичні особи публічного права. Тому незрозуміло, як можна створити юридичні особи приватного права та як вони відрізняються від юридичних осіб публічного права. Проте, вони, як видається, існують, і

<sup>37</sup> Крім того, стаття 3 охоплює "осіб, які на постійній або тимчасовій основі займають посади, пов'язані з організаційними та управлінськими або адміністративно-господарськими функціями, або ті, які спеціально призначені для виконання таких функцій в юридичних особах приватного права незалежно від їх організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є посадовими особами, але також виконують роботу або надають послуги відповідно до договору, підписаного з юридичною особою». Більш обмежена кількість положень Закону застосовується до цієї другої групи, вони, наприклад, не подають декларації про активи та не покриваються положеннями про конфлікт інтересів, тому вони не розглядаються в цьому розділі.

статути багатьох підприємств, створені різними державними органами, містять положення, що визначають їх як юридичних осіб приватного права, і ці статути були прийняті КМУ або іншими органами управління.

### *"Посадові особи юридичної особи"*

Це питання викликало багато суперечок та дебатів на різних політичних рівнях та на рівні виконання. Господарським кодексом України<sup>38</sup> визначено генерального директора, головного бухгалтера та членів наглядової ради як посадових осіб. Статути державних підприємств також часто визначають посадових осіб, але не обов'язково однаковим чином. НАЗК видано загальну пояснювальну записку з цього приводу, яка має консультативний характер, оскільки це не було затверджено Міністерством юстиції.

Відповідно до пояснювальної записки НАЗК, посадовими особами юридичних осіб, які охоплюються антикорупційним законодавством, є працівники юридичних осіб публічного права, які мають офіційні повноваження для здійснення організаційних та управлінських або адміністративно-господарських функцій. Однак, наприклад, виконуючі обов'язків вступні керівника не входять до цього списку відповідно до роз'яснення. Це не логічно з урахуванням обсягу їх повноважень та управлінських рішень, які вони приймають в Україні, де на сьогодні багато державних підприємств працюють під керівництвом в.о. директора.<sup>39</sup>

*Питання про те, які юридичні особи та які особи в цих суб'єктах охоплюються положеннями Закону про запобігання корупції, мають бути законодавчо визначені як пріоритетні. Правова невизначеність у цьому питанні є неприйнятною. Це вже призвело до серйозних наслідків, таких як потенційна відповідальність для тих державних підприємств та їх персоналу, які не подали декларацій за настановами їх керівництва або юридичних осіб. НАЗК буде обтяжений великою кількістю декларацій від осіб, які не мають функцій управління або прийняття рішень, а також мають низький рівень ризику корупції, але подали декларації за рішенням керівництва, щоб усі співробітники могли їх подати. Нарешті, необхідно усунути вільний обхід антикорупційних заходів для виконуючих обов'язки директорів, щоб зменшити ризик конфлікту інтересів та корупції.*

### **Декларації про майновий стан**

Особи, зазначені у частині 2 (а) статті 3 Закону про запобігання корупції, зобов'язані подавати щорічні заяви про майно, що їм належить. Кандидати на такі посади також повинні подавати декларації. Адміністративна та кримінальна відповідальність може бути пред'явлена у разі порушення цієї вимоги.

Вимога щодо оприлюднення активів керівництвом та іншими працівниками державних підприємств є проблемою на практиці. Через незрозуміле тлумачення того, кого охоплює Закон про запобігання корупції, не існує послідовної практики. Як вже зазначалося, окремі державні підприємства вимагають, щоб майже всі їхні працівники подавали декларації про активи, а інші надали юридичні висновки про те, що вони є юридичними особами приватного права, і ця вимога не застосовується до них, і в результаті ніякі декларації не були подані керівниками чи працівниками з цих державних підприємств. Усі державні підприємства, що зустрілися з моніторинговою групою під час візиту, повідомили, що вони просили НАЗК роз'яснити хто повинен подавати декларацію.

<sup>38</sup> Стаття 65 Господарського кодексу України

<sup>39</sup> Серед інших причин - це пов'язано з затримками та нездійсненням процедури відбору та призначення керівників компаній за останні роки, як це описано в цьому звіті.

Відповіді на ці індивідуальні запити містять поради щодо мають ознаки загального пояснення, яке не відповідало їхнім запитам у повному обсязі.

Ще однією проблемою є вимога для членів наглядової ради розкривати свої активи, а також кандидатів на ці посади, внесена поправками у березні 2017 року. Ця вимога стосується як українських, так і іноземних громадян. Це викликало багато суперечок і стверджувалося, що вони не зможуть залучати хороших кандидатів за межами України. Існує кілька технічних проблем, які супроводжують цю вимогу, наприклад, необхідність отримання ключа електронного підпису, необхідного для подання декларацій. Застосування такого ключа вимагає, у свою чергу, подання різних документів, які є специфічними для України та не існують за межами України. Існуючі члени наглядової ради, особливо іноземці, стурбовані цією вимогою, і в деяких випадках вони погрожують піти у відставку.

*Декларації про майно керівників державних підприємств та членів наглядової ради є гарним заходом з точки зору боротьби з корупцією, одночасно представники деяких державних підприємств визнають їх дискримінаційними та такими, що ставлять їх у не вигідне становище в порівнянні з іншими компаніями та створюють ризики політичного втручання. Однак, це необхідно застосовувати насамперед послідовно всіма державними підприємствами. Необхідно розробити чіткі керівні принципи стосовно того, які особи в державних підприємствах повинні звітувати. Якщо такі вимоги також стосуються іноземних громадян, технічні питання, які дозволяють вирішити такі подання, повинні бути врегульовані до того моменту, коли така вимога буде застосована, що призведе до будь-якого зобов'язання. Україні необхідно терміново вирішувати це питання, щоб уникнути подальших неправильних тлумачень та порушень законодавства.*

### **Конфлікт інтересів**

Обидва потенційні та фактичні конфлікти інтересів чітко визначені в Законі про запобігання корупції.<sup>40</sup> Посадові особи та інший персонал будь-якого державного підприємства, а також особи, які працюють на державних підприємствах за контрактами, зобов'язані негайно повідомляти антикорупційному уповноваженому державного підприємства та його керівнику про ситуацію, яка може призвести до потенційного та фактичного конфлікту інтересів.<sup>41</sup> Порядок звернення, а також вирішення конфліктів інтересів слід включити до Програми протидії корупції державного підприємства.

НАЗК несе відповідальність за моніторинг та контроль за виконанням цих положень у державних підприємствах, на які поширюється дія цього Закону. Також завданням є надання пояснень, а також методологічної та консультативної підтримки з питань етики, запобігання та усунення конфліктів інтересів стосовно державних підприємств та їх персоналу. НАЗК також може вживати заходів, коли конфлікт інтересів або порушення етики відбуваються шляхом видачі розпоряджень керівникам юридичних осіб або керівникам відповідних державних підприємств, якими від них вимагають усунення таких ситуацій або порушень та покарання відповідальних осіб.

Існувало мало відомостей про виконання норм щодо конфліктів інтересів у державних підприємствах, доступних для моніторингової групи. Деякі державні підприємства під час візиту, повідомили, що вони мали випадки конфлікту інтересів і що їм вдалося вирішити їх. НАЗК також випустила 159 адміністративних протоколів щодо порушень правил

<sup>40</sup> Стаття 1 ЗУ «Про запобігання корупції»

<sup>41</sup> Стаття 61 ЗУ «Про запобігання корупції»

конфлікту інтересів у 2017 році. 17 з них щодо посадових осіб державних підприємств. Важко оцінити, чи це велика кількість, оскільки незрозуміло, скільки державних підприємств перевірено, порівняно з іншими державними установами. Більшість із цих порушень – невдалі повідомлення про потенційний або фактичний конфлікт інтересів, так само як і прийняття рішень в ситуаціях, коли фактично виникає конфлікт інтересів.

З іншого боку НАЗК у своєму звіті про діяльність за 2017 рік зазначило конфлікт інтересів на державних підприємствах як один з найпоширеніших порушень антикорупційного законодавства та заявило, що державні підприємства та їхні суб'єкти управління повинні активізувати свої зусилля у цій сфері. Також було зафіксовано, що найм та безпосереднє підпорядкування тісно пов'язаних осіб є загальною практикою для державних підприємств. Посадові особи державних підприємств, очевидно, вважали, що оскільки обмеження на працевлаштування близьких осіб не поширюється на їх юридичну особу, вони могли так зробити, не усвідомлюючи, що такі дії являють собою фактичний конфлікт інтересів.

Видається, що потрібно ще багато зробити, щоб прояснити керівництву державних підприємств, уповноваженим з питань боротьби з корупцією та працівникам ситуації які представляють потенційний або фактичний конфлікт інтересів. Необхідно також активізувати питання правозастосування, розвитку практики, проаналізувати її та визначити необхідні поліпшення, щоб зменшити кількість ситуацій конфлікту інтересів у державних підприємствах до мінімуму.

### ***Етичні кодекси та правила поведінки***

Антикорупційне законодавство заохочує державні підприємства, які зобов'язані розробляти та впроваджувати антикорупційні програми, також запроваджувати кодекси етики та інші етичні правила. Однак це, здається, зроблено дуже поверхово. Група моніторингу бачила кілька прикладів дуже загальних кодексів етики. Рекомендації щодо етичної поведінки часто вживаються в правилах поведінки працівників державних підприємств та ще більш розбавлені. Згідно з оцінкою корпоративної прозорості Transparency International в 2016 році, лише чотири з 50 розглянутих державних підприємств прийняли кодекси етики, які можна знайти на їх веб-сайті. Також сумнівним є те, чи і як вони доступні працівникам компаній. І, нарешті, необхідно зробити перехід від простої декларації етичних стандартів та фактичного застосування таких стандартів.

### ***Повідомлення про випадки корупції та захист викривачів***

Відповідно до законодавства, канали повідомлення про корупцію мають бути встановлені на всіх державних підприємствах, на яких покладено обов'язок запровадити антикорупційну програму. Деякі з цих державних підприємств повідомили, що такі канали передбачають можливість повідомлення через анонімні звіти, які можуть бути подані в режимі он-лайн, гарячі лінії, дні прийому у керівництва, тощо. Все це може бути ефективним, якщо вони дійсно використовуються працівниками та іншими. Деякі державні підприємства не приховують, що отримують багато скарг, багато з яких ніяк не пов'язані корупцією, а інші заявляють, що повідомлення про корупцію не надходили.

Немає інформації про випадки розповсюдження інформації про викривачів в секторі, що є загальнодоступним. НАЗК, яке працює з інформаторами, не може повідомити про будь-яких викривачів, що зверталися до них з метою захисту, а також запитів співпраці від державних підприємств. Це, на відміну від рівня виявленої та сприйнятої корупції в секторі, створює враження, що канали для повідомлення не функціонують, так як мали б.

Уповноважені по боротьбі з корупцією повинні відігравати ключову роль у забезпеченні належного функціонування каналів повідомлення про корупційні випадки. Ці інструменти повинні бути доступними не тільки для державних підприємств, а й для працівників. Співробітники повинні бути заохочені повідомляти про випадки корупції, і вони також повинні бути чітко усвідомлені того, що неповідомлення про корупцію призводить до відповідальності. Звичайно, вони повинні бути переконані, що вони можуть повідомляти, не побоюючись репресій. Немає враження, що всі ці елементи в даний час на місці і належним чином функціонують.

*Закон про запобігання корупції передбачає захист для викривачів. Очікується, що антикорупційна програма державних підприємств також містить такі положення. Проте реальна практична наявність таких заходів повинна бути забезпечена державними підприємствами, але на сьогодні вона не є загальноприйнятою практикою.*

### **Навчання проти корупції**

Тренінги по боротьбі з корупцією повинні бути інтегровані в антикорупційні програми державних підприємств та повинні бути організовані антикорупційними уповноваженими. Представники державних підприємств, з якими команда моніторингу зустрілася, , зазначили, що вони регулярно проводять тренінги для свого персоналу, але скаржилися на те, що роль НАЗК в цьому відношенні була дуже пасивною. З іншого боку, НАЗК дійшла висновку, що всі суб'єкти, що підпадають під дію закону про запобігання корупції, включаючи державні підприємства, можуть просити їхньої допомоги, у тому числі проведення підготовки, а також можуть брати участь у регулярних тренінгах, організованих НАЗК. Комісія вважає, що коли суб'єкти господарювання визнають це актуальним, вони запрошують представників державних підприємств взяти участь у антикорупційних тренінгах, організованих НАЗК. Комісія запевнила моніторингову групу, що вони планують здійснити деякі з вищенаведених дій у найближчий час.

*Схоже, що напрями комунікації та координації щодо антикорупційних тренінгів, організованих НАЗК, можуть бути покращені. Крім того, слід заохочувати НАЗК активно залучати антикорупційних уповноважених державних підприємств у їх майбутні тренінги. Антикорупційні тренінги в рамках державних підприємств, організовані уповноваженими, повинні стати регулярними та мати практичний характер.*

### **Закупівлі<sup>42</sup>**

Державні закупівлі визначені як одна з основних проблем у контексті корупції у секторі державних підприємств. Державні політичні документи, урядові заяви, доповіді та статистичні дані правоохоронних органів - все це підтверджують.

Закупівлі державних підприємств є вражаючою великою частиною державних видатків. Наприклад, в 2016 році загальна сума потреб у закупівлях, яку здійснюють державні підприємства в Україні, складало 410,5 млрд. гривень, за інформацією Державної служби статистики України . Це становить близько 75% усіх державних закупівель.

Серед цілей Державної антикорупційної програми на 2015-2017 роки були такі, що спрямовані на реформу загальної системи закупівель, а також спрямовані на зменшення

<sup>42</sup> Додаткову інформацію щодо загальних правил та процедур державних закупівель можна знайти в розділі 2.5 цього звіту, і вони застосовуються до державних підприємств. Більш детальну інформацію щодо порушень у цій сфері можна знайти також у розділі про застосування та результати.



потенціалу корупції, коли державні підприємства здійснюють закупівлі на практиці.<sup>43</sup> Проте жодних конкретних заходів щодо досягнення цих цілей у відношенні закупівель на державних підприємствах неможливо знайти, мабуть, це має бути загальна реформа закупівель.

У грудні 2015 року закон про державні закупівлі передбачав використання системи "Прозоорро" обов'язковими для закупівель, що перевищують певну порогову суму, державними структурами, включаючи державні підприємства. З'єднання з системою було здійснено у два етапи: центральний орган виконавчої влади та великі державні підприємства були інтегровані, починаючи з 1 квітня 2016 року, а всі інші органи державної закупівлі почали працювати у системі з 1 серпня 2016 року. Разом з тим, нижній пороговий рівень використання електронних закупівель та правил неелектронних закупівель визначається самими державними підприємствами. Такі рішення не мають юридичної природи та не реєструються в Міністерстві юстиції, як подібні розпорядження, наприклад, органів управління, які будуть зареєстровані. Таким чином, вони не проходять антикорупційну експертизу, щоб визначити, чи були взяті до уваги корупційні ризики при розробці таких правил.

Закупівлі державними підприємствами все ще залишаються відкритими для зловживань керівництвом різних рівнів, у тому числі керівництвом середнього рівня, оскільки багато рішень у сфері закупівель є децентралізованими. Незважаючи на недавні зміни у системі закупівель, які описані в розділі 2.5 головного звіту, державні закупівлі в Україні продовжують мати високий ризик корупції.

У своєму звіті про діяльність за перше півріччя 2017 року НАБУ визначив корупцію у секторі державних підприємств як один з головних пріоритетів своєї роботи. Аналіз справ, що стосуються державних підприємств, виділяє корупцію у сфері державних закупівель як тип злочинності номер один для даного сектора. Назвати декілька таких випадків: особливо-важлива справа НАБУ, пов'язана з ПАТ "Укрзалізниця"; справи, пов'язані з Адміністрацією морських портів, у тому числі ДП "Південний"; справа, пов'язана з ДП "Енергоатом" - всі ці приклади є останніми випадками корупції у сфері закупівель державними підприємствами.

*На закінчення питання про корупцію у сфері державних закупівель державних підприємств має бути окремо розглянуто. Необхідно проаналізувати практику закупівель, зареєстровані зловживання та відповідні випадки корупції для розробки спеціальних інструментів для державних підприємств з метою зменшення корупції та усунення існуючих прогалів, що дозволяють корупційну поведінку у цій сфері. Потім ці інструменти повинні бути активно застосовані.*

*Існує багато інших питань, що стосуються запобігання корупції, включаючи прозорість та розкриття інформації, внутрішній та зовнішній аудит, відкриті конкурси з відбору та призначення членів правління та керівників компаній тощо. Ці питання розглянуті в інших розділах. Існують також питання, які впливають на запобігання корупції та не були розглянуті в цьому короткому звіті. Проте важливість запобігання не може бути переоціненою, і Україні потрібно застосувати всі інструменти, які останнім часом були доступні в законодавстві на практиці.*

<sup>43</sup> Ціль 6 Частини II Антикорупційної програми держави

### Рекомендація 15

1. У першочерговому порядку потрібно чітко визначити, які юридичні особи та які особи в цих суб'єктах охоплюються положеннями Закону про запобігання корупції.
2. Переконайтеся, що вимога про оприлюднення даних про майновий стан керівниками державних підприємств, як це вимагає закон, застосовується послідовно до всіх цих державних підприємств. Варто розробити чіткі рекомендації стосовно того, які особи на державних підприємствах повинні звітувати.
3. Забезпечити практичну наявність заходів захисту викривачів в межах державних підприємств.
4. Активно включати антикорупційних уповноважених державних підприємств у тренінги, організовані НАЗК та забезпечити проведення практичних антикорупційних тренінгів, що проводяться державними підприємствами регулярно.
5. Проаналізувати існуючі зловживання та відповідні кримінальні випадки корупції у практиці державних підприємств щодо закупівель для розробки спеціальних інструментів зменшення корупції та усунення існуючих прогалин, що дозволяють корумповану поведінку у цій сфері.

#### 4.4.4. Виконання та результати

##### *Загальний огляд справ*

Корупційні справи, що стосуються державних підприємств та їх посадових осіб, становлять чверть справ, що розглядаються спеціалізованими антикорупційними органами, що займаються протидією корупції на вищому рівні - НАБУ та САП. До кінця червня 2018 року з 793 кримінальних справ НАБУ понад 194 стосувалися державних підприємств та їх посадових осіб. Також майже щодо 50 державних підприємств тривають слідчі дії, і більшість з них належать до 100 найбільших державних підприємств, визначених МЕРТ у 2016 році.<sup>44</sup>

НАБУ зробив глибокий аналіз цих випадків та надав особливо вичерпний огляд випадків, пов'язаних із державними підприємствами, у його звіті за перше півріччя 2017 року. Станом на кінець червня 2017 року - з 32 випадків з 78 було вже передано в суд.

На підставі аналізу НАБУ найбільше корумпованих державних підприємств знаходяться в енергетичному та нафтовому секторі (40%), військах та обороні (27%), хімічній промисловості (13%), секторі інфраструктури (8%) та сільському господарстві (2%). Більшість з цих випадків стосуються дій вищого керівництва цих державних підприємств, а також посадових осіб органів управління, регуляторних органів та інших органів, відповідальних за нагляд за відповідними державними підприємствами. Згідно з інформацією, отриманою від НАБУ, ці справи показують нанесення значних збитків державі, яка оцінюється в середині 2017 року у 20 млрд. гривень. Найбільша шкода оцінюється у справі за участю НАК "Укргазвидобування" (740 066 млн. грн.); Запорізького титано-магнієвого комбінату, Одеського припортового заводу, Державної продовольчо-зернової корпорації України та ДП "Нацпроект Повітряньський експрес".

Аналітики та детективи НАБУ виділили п'ять найбільш поширених типів злочинів, пов'язаних з державними підприємствами:

- Закупівля товарів, робіт і послуг за штучно завищеними цінами;

<sup>44</sup> Інформація взята зі звітів НАБУ про діяльність за 1 та 2 півріччя 2017 року.

- Штучне обмеження конкуренції;
- Продажі продукції державних підприємств за штучно заниженими цінами до посередницьких компаній;
- Підписання контрактів з фіктивними компаніями; і
- Платежі за товари, роботи та послуги, які ніколи не надавалися.

### ***Корупційні сектори***

Найважливіші для української економіки галузі переповнені найбільш поширеною корупцією. Державні підприємства в цих секторах часто представляють монополії, дуже часто вони є одними з найбільших роботодавців та платників податків у країні. Контроль над цими державними підприємствами надає безпрецедентні можливості збагачення, а також політичний вплив. Згодом різні політичні групи ведуть постійну боротьбу один з одним щодо впливу на ці сектори та підприємства.

Це особливо актуально в нафтовій, газовій та енергетичній сферах, де корупція, як видається, найбільш пануюча. В багатьох провідних державних підприємствах цього сектору було виявлено корумпованість, і згідно з інформацією, отриманою від НАБУ, справи включають "Нафтогаз", "Енергоатом", "Укрнафта", "Укргазвидобування" та "Центренерго".

Державні підприємства в нафтовидобувній промисловості часто здійснюють продаж сировини певним заздалегідь визначеним компаніям, які ніколи не розраховуються. Одним із таких прикладів є "Укрнафта" - в даний час ведеться розслідування звинувачень у корупції. Такі твердження включають незаконне прийняття нафтових та грошових коштів у 2015 році на суму понад 7 млрд. грн. За оцінками НАБУ до середини 2017 року, збитки державним підприємствам у сфері видобутку нафти та газу досягли 8 млрд. гривень загалом, у тому числі близько 1 млрд. грн у вигляді вилучених та конфіскованих активів. У даний час продовжуються слідчі дії щодо 29 підозрюваних. 12 обвинувальних вироків було подано до суду проти 18 осіб, і сім осіб вже визнані винними у суді.

Державні підприємства, що виробляють електроенергію, також піддаються корупції: гроші, сплачені за користування енергією, не передаються постачальнику цієї енергії, а спрямовуються на банківські рахунки приватних посередників. Детективи НБУ розкрили цю схему і зараз займаються судовими процесами, вимагаючи визнати недійсними контракти з такими посередниками (сума угоди перевищує 950 млн. грн., а права вимоги повертаються до «Запоріжжяобленерго» та «Черкасиобленерго») та гроші повернуті постачальникам електроенергії. ЗОЕ вже отримала 40 мільйонів гривень. Вартість контрактів, які вимагає скасування НАБУ, становить майже 1 млрд. грн. Наразі до суду було подано 16 звинувачень проти 22 осіб, а 10 осіб визнано винними.

Стверджувалося, що державні підприємства атомної енергетики беруть участь у масових злочинах у сфері закупівель. Наприклад, існує постійне розслідування щодо ДП НАЕК "Енергоатом" та передбачуваних зловживань, коли було придбано різні товари. Покупки містять щось із програмного забезпечення для концентрації урану. В даний час розслідування триває у відношенні 19 підозрюваних, чотири обвинувальних висновки були подані до суду, а три особи були визнані винними. У цих випадках загальна сума активів, які були вилучені або конфісковані, становить приблизно 100 мільйонів гривень.

В інших секторах частіше використовуються інші форми корупції. Наприклад, за даними НАБУ, в секторі інфраструктури та транспорту переважають випадки, коли роботи та послуги купуються за штучно завищеними цінами. Це, як правило, здійснюється шляхом

змови між різними приватними компаніями та керівництвом державних підприємств, які закупають товари. Таким чином, чесна конкуренція перешкоджає компаніям, що є афілійованими до керівництва, отримувати контракти або прямо платити відкати керівництву.

Найбільш поширені випадки в аграрному секторі передбачають використання посередницьких фірм, які купують товари державних підприємств за штучно зниженими цінами, а потім перепродують їх за конкурентними ринковими цінами. Різниця осідає на фірмах-посередниках, які дуже часто пов'язані з керівниками державних підприємств.

Інші схеми передбачають фальшиві придбання обладнання для обслуговування заводів. Спеціальне обладнання виключено з основних виробничих потужностей та, таким чином, його можливо купувати декілька разів, коли виникає потреба. Це найчастіше трапляється у військовому і оборонному секторах.

*На закінчення, більшість із цих схем існували протягом багатьох років, і насправді управління цими державними підприємствами навіть не потурбується про спостереження за ринковими цінами або надання добре обґрунтованого порівняльного аналізу цін при ухваленні рішень щодо купівлі та продажу. Більшість великих державних підприємств мають "супутникові компанії", які виграють усі тендери та ведуть бізнес із державними підприємствами. Проте, ці схеми добре відомі, часто допускаються і рідко ретельно вивчаються. Такий стан речей потрібно змінити, якщо боротьбу з корупцією на державних підприємствах сприймати серйозно.*

### **Особливо важливі справи**

Не дивно, що, коли НАБУ та САП повідомляють про свої основні операції та події, про випадки корупції, пов'язані з державними підприємствами, вони помітно відображені в цих оновленнях.

**Таблиця 4 - Основні напрацювання НАБУ, що стосуються випадків, пов'язаних з державними підприємствами, у 2017 році**

<b>Місяць</b>	<b>Основні події, пов'язані з корупцією в державних підприємствах</b>
Січень	6 осіб було заарештовано як підозрюваних у збиранні врожаю на суму 50 млн. грн. з державних підприємств у Кіровоградській області.  Колишній головний виконавчий директор державного підприємства "Державна продовольчо-зернова корпорація України" та представник міжнародного зернотрейдера були заарештовані як підозрювані у заподіянні шкоди державі у розмірі 1,6 млрд. грн.
Лютий	Виявлення корупційної схеми із заявленими 30 мільйонами гривень збитків, завданих ДП НАЕК "Енергоатом". Було затримано 5 осіб.
Березень	Глава фіскальної служби України затриманий за підозрою у справі про "газової схеми" Онищенко".
Квітень	Колишній депутат / колишній голова парламентського комітету з нафтової та енергетичної галузі був затриманий за підозрою у залученні до виплат 17,28 мільярда доларів США на ДП "Східний гірничо-збагачувальний завод".
Травень	Обвинувачення проти 8 осіб у справі газової схеми "Онищенко" подані до суду.
Вересень	3 особи затримано за підозрою у розкраданні та відмиванні грошових коштів на суму понад 40 млн. грн. від ДП "Укрхімтрансміак".  Обвинувачення проти колишнього генерального директора та заступника генерального директора ДП "Держзовнішінформ", яких підозрюють у розкраданні 9,87 мільйонів гривень, подано до суду.

Жовтень	Колишній депутат / колишній голова Комітету Верховної Ради України з питань нафтової та енергетичної галузі та його можливий співучасник (начальник департаменту Державного підприємства) офіційно звинувачують у прийнятті державного майна від ДП "Енергоатом" у розмірі 6,4 млн. Євро.
Листопад	Чотири особи раніше були звинувачені в зарахуванні на понад 20 млн гривень від ДП "Укрзалізничпостач" (нині філія Укрзалізниці).  Обвинувачення проти голови податкової служби України та керівника департаменту у податковій службі України подані до суду у справі про газову схему "Онищенко".
Грудень	Обвинувачення проти 5 осіб у кримінальному провадженні з приводу збитків, завданих ДП "Червоний землероб" у розмірі 50 млн. Грн., Надійшли до суду.  Чотири особи були затримані за підозрою щодо корупційної схеми для вилучення грошей з Державного інвестиційного проекту та ДП "Державна інвестиційна компанія" у розмірі 259,2 млн. Грн.  Колишній генеральний директор ДП "Луцький КХП №2" був затриманий за підозрою у розкраданні зернових на суму 58,81 млн. Гривень.

Не викликає жодних сумнівів те, що справа, пов'язана з ДП, стала найбільшою операцією з часу коли НАБУ було створено у 2015 році. Сьогодні це, мабуть, та справа за якою уважно слідкує громадськість та міжнародне співтовариство, і, в кінцевому рахунку, продемонструє як нові антикорупційні органи зможуть досягти успіхів в системі кримінальної юстиції України. Він також продемонструє "слабкі зв'язки" у поточній системі.

#### Вставка 2 - Приклад «газової схеми Онищенко»<sup>45</sup>

Стверджувані операції у так званій схемі газопроводу "Онищенко" проходили в період з січня 2013 року по січень 2016 року, коли серія компаній, що мають відношення до Олександра Онищенка, потім члена українського парламенту, підписали договори з "Укргазвидобування", 100% дочірня компанія НАК "Нафтогаз". Згідно з цими контрактами компанії збиралися вкладати кошти в розвиток розвідки газу та отримувати частину прибутку, отриманої внаслідок таких досліджень. За цей період держава отримала 25 мільйонів гривень прибутку. Проте детективи НАБУ оцінюють, що насправді держава втратила близько 3 млрд. грн. Після того, як НАБУ та САП були вжиті заходи, одне і те ж державне підприємство отримало прибуток у розмірі 560 млн. гривень лише за один рік. Це в 20 разів більше, ніж комбінована вигода від 3 років, коли схема працювала.

Складний план передбачав продаж газу за штучно заниженими цінами через декілька товарних обмінів, контрольованих Оніщенком, конкретним покупцем, пов'язаних з Оніщенком, який потім перепродавав газ за ринковими цінами реальним компаніям, що працюють на ринку. Різниця в цінах була виведена з країни, використовуючи декілька юридичних осіб, також пов'язаних з Оніщенком.

У червні 2016 року перші десять людей були затримані у зв'язку з цією справою. Народний депутат був недоторканим і до того моменту, коли український парламент погодився зняти його недоторканність 5 липня 2016 року, він втік з країни. Документи, що вимагають його арешту, були передані Інтерполу, проте з незрозумілих причин питання про його міжнародний ордер на арешт ще не вирішено.

<sup>45</sup> Інформація з річних звітів НАБУ за 2016 та 2017 роки

У січні 2017 року затримано двох колишніх заступників голів виконавчого органу "Укргазвидобування" та одного з керівників відділу. З тих пір багато осіб, що беруть участь у схемі, погодилися співпрацювати з розслідуванням. Контракти між "Укргазвидобуванням" та компаніями, задіяними у корупційних схемах, були припинені.

Проте справи мали іншу сторону- розслідування встановило, що компанії, що входять до сфери депутата О.М. Онищенко, отримали з травня 2015 року по березень 2016 року відстрочку на оплату грошових та орендних платежів за користування землями в розмірі 2,019 млрд. гривень. Це рішення особисто було прийнято Головою податкової служби України; воно було здійснене заднім числом та без відповідного схвалення Міністерства фінансів. Йому було пред'явлено звинувачення 2 березня 2017 року і було тимчасово відсторонено з посади Кабінетом міністрів. Він був звільнений під заставу у розмірі 100 мільйонів гривень, носив електронний браслет. 28 липня 2017 року розслідування цього епізоду було завершено, і справа буде подана до суду після того, як захист ознайомиться з матеріалами справи.

Ця справа може стати "зразком" успіху правоохоронців. Для цього важливе значення мають результати судових рішень стосовно всіх обвинувачених. Здатність правоохоронних органів притягнути відповідального бенефіціара цієї схеми також може допомогти зміцнити довіру громадськості до системи кримінальної юстиції України.

### ***Виклики у виявленні, розслідуванні та обвинуваченні***

З часу створення НАБУ у грудні 2015 року, у їх роботі виділяються певні направленості. Одним із таких напрямів стали схеми корупції на державних підприємствах. Отже, вочевидь розвинена певна неофіційна спеціалізація в складі детективів. Наприклад, є підрозділ, який спеціалізується на державних підприємствах, що в сфері управління МЕРТ, та інший підрозділ, який зосереджується на питаннях корупції в енергетичному секторі. Це не формальний розподіл праці; однак експертний підхід до цих питань пропагується в рамках Бюро.

Детективи підтримуються аналітиками, які незамінні у складних дослідженнях, таких що пов'язані з державними підприємствами. Вони мають досвід роботи в якості аудиторів, податкових інспекторів, фінансових аналітиків тощо. На час створення аналітичного департаменту кількість справ залишається незначною, а аналітики зробили активну роботу, включаючи виявлення потенційної корупції на державних підприємствах. Це змінилося: детективи НАБУ поділилися тим, що зараз кількість аналітиків набагато менша, ніж детективів (приблизно 200 детективів та 30 аналітиків), вони перевантажені різними запитами та завданнями і користуються великим попитом.

Процесуальний закон вимагає здійснювати оцінку збитків. Це особливо стосується випадків зловживань державними закупівлями на державних підприємствах. Існує застаріла методологія розрахунку збитків в Україні, яку варто узгодити з міжнародною належною практикою.

Для таких цілей непросто залучити зовнішню експертизу. Наприклад, Державна аудиторська служба не завжди готова розраховувати збитки, понесені державними підприємствами внаслідок реалізації корупційних схем. Офіційні експерти з Міністерства юстиції також не беруть до уваги, що із жовтня 2017 року після внесення змін до Закону про судову експертизу приватні експерти більше не можуть бути використані. Тому згодом аналітики НАБУ почали використовуватися для цих цілей.



### **Міжнародне співробітництво**

Деякі провідні державні підприємства в Україні дедалі активніше працюють за межами країни, а корупційні схеми, що включають державні підприємства, охоплюють різні юрисдикції. Ефективне міжнародне співробітництво є дуже важливим для успішного вивчення корупції сектору державних підприємств.

Таке співробітництво, здається, активно відбувається при розслідуванні корупції, що стосується державних підприємств. Наприклад, під час розслідування викрадення коштів у ДП "Східний гірничо-збагачувальний комбінат" та в НАЕК "Енергоатом" 53 запити на взаємну правову допомогу були передані НАБУ до іноземних юрисдикцій. Це найбільша кількість таких запитів, які коли-небудь були зроблені в рамках одного розслідування. Розслідування було завершено на початку 2018 року, завдяки ефективному міжнародному співробітництву, яке надало необхідну інформацію про деталі використаних правових схем та засобів відмивання грошей. В результаті колишнього голову парламентського комітету з питань нафтової та енергетичної галузі може стягуватися звинувачення.

Є багато таких прикладів і таку практику варто розвивати.

*Наостанок, вже існують приклади реального застосування заходів щодо протидії корупції у державних підприємствах. Проте кількість справ все ще не співпадає з кількістю державних підприємств та звинуваченнями у корупції у секторі. Необхідно посилити розкриття цих злочинів - на всіх рівнях. Можливо, операції, спрямовані на весь сектор чи галузь, повинні бути зроблені, щоб розбити добре сформовані схеми. НАБУ повинно бути забезпечено необхідними ресурсами для цього, включаючи більший аналітичний потенціал та кращий доступ до інших офіційних експертів. Методологічні вказівки щодо найбільш складних та закручених питань мають бути розроблені та прийняті. Рекомендації щодо розрахунку збитків можуть бути гарною відправною точкою. Міжнародне співробітництво у корупційних справах, які стосуються державних підприємств, має бути продовжено та вдосконалено. І, нарешті, судову практику слід дотримуватися, щоб з'ясувати, які виклики виникнуть на стадії судового розгляду, і як найкраще їх вирішити.*

#### **Рекомендація 16**

Подальше посилення ведення кримінальних справ, пов'язаних з державними підприємствами, на всіх рівнях, зокрема:

- Розгляд можливості здійснення операцій, спрямованих на весь сектор або галузь, щоб зруйнувати добре сформовані схеми;
- Надати НАБУ та САП необхідні ресурси для цього, включаючи збільшення аналітичного потенціалу та покращення доступу до інших офіційних експертів.
- Оновити методичні рекомендації щодо найбільш складних та заплутаних питань, таких як розрахунок завданих державі збитків.
- Продовжувати та надалі вдосконалювати міжнародне співробітництво у справах про корупцію, які стосуються державних підприємств.
- Подальші кроки щодо судової практики, коли вона розвивається, для виявлення та вирішення нових викликів на стадії судового розгляду.

#### **4.5. Прикладне дослідження "Нафтогазу"**

Державні активи в нафтогазовому секторі України суттєво контролюються однією компанією - НАК "Нафтогаз України", яка, принаймні, у газовій галузі має майже 100%

доходів, а також є найбільшою групою компаній в Україні. Нафтогаз, заснований у 1998 році для управління державними нафтогазовими активами, контролює більшу частину вітчизняної нафтогазової промисловості та всю інфраструктуру транспортування та зберігання. Ключовими дочірніми компаніями "Нафтогазу" є "Укрнафта" (виробник нафти, більшість - "Нафтогаз"); Укргазвидобування (найбільший добувач газу і газових продуктів); Укртранснафта (оператор нафтопроводу); та "Укртрансгаз" (оператор газопроводу).

Закон України "Про ринок природного газу", який діє з 01 жовтня 2015 року, запроваджував вимоги "Третього енергетичного пакету" щодо розподілу операторів газотранспортної системи (TSO), наприклад, його відокремлення від інших видів діяльності вертикально інтегрованих підприємств, таких як виробництво та постачання газу та електроенергії. У липні 2016 року було прийнято план реструктуризації НАК "Нафтогаз України", але в результаті арбітражного розгляду спору між "Нафтогазом" та "Газпромом" в Арбітражному інституті Торгової палати в Стокгольмі можуть знадобитися зміни.

Згідно з даними звіту МЕРТ за перші 6 місяців 2017 року НАК "Нафтогаз України" надав найбільшу частку (51%) від сукупного чистого доходу 100 державних підприємств. У першій половині 2017 року його чистий дохід склав 122,8 млрд. грн., що на 41% вище, ніж у першій половині 2016 року. Очікувано, що це суттєво вплине на всі економічні показники в першій половині 2017 року: це становило половину від EBITDA та 73% очікуваного фінансового результату (23,3 млрд. грн. із загальної суми в 32,6 млрд. грн.).

"Нафтогаз" є найбільшим платником податків та дивідендів в Україні. У 2017 році він сплатив податки та дивіденди в державний бюджет загальною сумою 107,3 млрд. грн., А вже за перші чотири місяці 2018 року він вже заплатив близько 43,0 млрд. грн., що становило 19,3% від загального обсягу доходів державного бюджету на цей період.

Компанія також здійснює функцію постачальника природного газу із спеціальними обов'язками (далі – ПСО): придбаває природний газ у компаній, що займаються видобутком газу, для покриває потреби визначених категорій споживачів (включаючи домогосподарства та теплопостачальні компанії), щоб продати цей газ місцевим посередникам, які потім перепродають його домогосподарствам та постачають цей газ на підприємства теплопостачання. Продаж газу місцевим посередникам, а також підприємствам централізованого теплопостачання здійснюється за цінами, встановленими урядом; для теплопостачальних підприємств встановлюються певні умови одержання газу ПСО, тоді як майже нульові вимоги встановлюються для місцевих посередників, які є приватними особами, що не входять до групи Нафтогазу і пов'язані з горезвісними олігархами.

Ціни для домогосподарств та теплоелектроцентралей історично складає три чверті тарифів на промисловий газ, але становить більше ніж половину загального споживання газу. У 2014 році КМУ розпочав реформу газового ринку, яка передбачала стійку лібералізацію газового ринку, скасування ПСО та запровадження цільових субсидій. Відповідно до цієї реформи, з 1 травня 2016 року ціна на газ ПСО була збільшена до рівня ринкової. Проте з того часу подальша лібералізація цін для населення була відкладена. Через політичну чутливість цього питання, особливо з огляду на майбутні вибори, уряд не бажає вивести їх на ринковий рівень.



Підбиваючи підсумок, нинішній режим ПСО, запроваджений урядом, є основним джерелом накопичення заборгованості та пов'язаних з цим фінансових та операційних питань Нафтогазу.

Слід чітко зазначити, що "Нафтогаз" не є прикладом середнього українського державного підприємства, зареєстрованого як АТ, а є привілейованим пілотним проектом уряду України. Нафтогаз був обраний урядом як провідна компанія з реформування корпоративного управління. Зокрема, його реформування проводиться з урахуванням рекомендацій ОЕСР щодо ДП відповідно до плану дій з корпоративного управління, розробленого з урахуванням відповідності умов кредитування ЄБРР. Отже, наступний опис практик, що здійснюється або планується впроваджувати в НАК "Нафтогаз України", не слід узагальнювати для всього державного сектору, оскільки ця практика суттєво відрізняється від тієї, що застосовуються в більшості українських державних підприємств та, зокрема, у державних підприємствах, що створюються як унітарні підприємства.

#### **4.5.1. Держава як акціонер Нафтогазу**

"Нафтогаз" є акціонерним товариством (АТ) згідно з Законом України "Про акціонерні товариства". Нафтогаз на 100% належить державі України, в особі Кабінету Міністрів.

У 2015 році уряд розпочав реформу корпоративного управління "Нафтогазу", розроблену відповідно до Керівних принципів ОЕСР. У жовтні 2015 року КМУ затвердив План дій з корпоративного управління для НАК "Нафтогаз України" (ПДКУ). ПДКУ передбачав розробку та затвердження змін до законів, що регулюють управління державними підприємствами, з тим щоб наблизити їх до принципів G20/OECD "Корпоративне управління" та "ОЕСР, що було частиною угоди з ЄБРР, кредитором "Нафтогазу".

У грудні 2016 року КМУ затвердив два проекти Статуту НАК «Нафтогаз Україна», один з яких повинен негайно набрати чинності, разом з Положенням про наглядову раду та Положенням про Виконавчий орган. У проекті статуті включені положення, які на той час ще не враховані в українському законодавстві. Вони включали, зокрема, компетенцію Наглядової ради щодо призначення та припинення повноважень членів Виконавчого органу, затвердження стратегії та фінансових та інвестиційних планів тощо. Проект Статуту повинен був набрати чинності 1 квітня 2017 року. Однак у березні 2017 року Уряд вирішив відкласти дату набрання чинності проекту Статуту та Регламенту до внесення відповідних змін до законодавства.

У ході реалізації ПДКУ уряд вирішив розробити та затвердити необхідні поправки до законодавства у два етапи. Як наслідок, у червні 2016 року набрав чинності Закон 1405, який передбачає створення наглядових рад для державних підприємств, які відповідають встановленим мінімальним критеріям. Більшість членів Наглядової Ради повинні бути незалежними. Закон також включав вимоги щодо розкриття інформації державними підприємствами, аудиту фінансової звітності, тощо. З прийняттям цього закону будь-який член Наглядової ради може бути обраний його головою, а не тільки представником держави, як це було у випадку раніше.

Проте реформа, як видається, припинилася, і деякі важливі аспекти залишаються невирішеними, зокрема:

- Розробка та подання на затвердження Парламентом законопроектів, що забезпечують початкову *ізоляцію від політичного втручання та підкупу* відповідно до міжнародних стандартів. Проект Закону про запобігання загарзам, який був поданий "Нафтогазом" в рамках ПДКУ, залишено урядом без нагляду;

- Статус дочірніх компаній "Нафтогазу" залишається незрозумілим. Держава заперечує законну власність "Нафтогазу" на її дочірні компанії та інших активів і корпоративних прав, що сприяли наповненню її акціонерного капіталу, і повинні бути офіційно підтверджені;
- Спостережна рада не отримала повноважень щодо затвердження стратегії, фінансових та інвестиційних планів Компанії, призначення та звільнення головного виконавчого директора. Замість цього продовжує існувати процедура схвалення на засіданнях КМУ;
- Виплата дивідендів Нафтогазом не ґрунтується на консолідованих фінансових звітах групи "Нафтогаз", а деякі дочірні компанії "Нафтогазу" продовжують виплачувати дивіденди державі, а не материнській компанії;
- Обов'язкова дивідендна ставка, яка застосовується для всіх державних підприємств, продовжує не враховувати прибутковість та фінансовий стан компаній.

В даний час НАК "Нафтогаз" продовжує діяти відповідно до Статуту, прийнятому в грудні 2016 року, і чіткої впевненості щодо продовження реформи не існує.

У квітні 2017 року у вересні 2017 року голова та три незалежних члена Наглядової ради Нафтогазу подали у відставку, оскільки не бачили реального прогресу обіцяних реформ. Вони також безпосередньо посилалися на посилення політичних перешкод у діяльності компанії, включаючи втручання у діяльність Генерального директора та інших працівників, в тому числі щодо процесу анбандлінгу, а вирішення питань призначення керівників та менеджменту перейшли з "Нафтогазу" до ключових державних посад, тощо.<sup>46</sup>

Управління "Нафтогазом" передавалося між трьома різними органами влади за останні п'ять років, у тому числі Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, МЕРТ, а з вересня 2016 року – КМУ безпосередньо.

Статут Нафтогазу включає в себе перелік з 26 пунктів, які перебувають у виключній компетенції Загальних зборів, а отже, КМУ:

- Внесення змін до Статуту;
- Призначення та звільнення членів Наглядової ради та Головного виконавчого директора;
- Затвердження стратегічних розвитку, фінансових та інвестиційних планів;
- Рішення щодо збільшення або зменшення статутного капіталу компанії;
- Затвердження річного звіту;
- Рішення щодо розподілу прибутку або збитків компанії та розміру річних дивідендів;
- Затвердження будь-якого значного правочину, вартість якого перевищує 25% активів Компанії;
- Затвердження кодексу корпоративного управління Компанії.

За винятком схвалення напрямків стратегічного розвитку, фінансових та інвестиційних планів та призначення Генерального директора, ці повноваження відповідають Закону України «Про акціонерні товариства».

<sup>46</sup> Інформація з сайту НАК «Нафтогаз України»:

<http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/6D7C544D5F376866C22581A0006883A0?OpenDocument&year=2017&month=09&nt=News&>

Рішення КМУ, як акціонера Нафтогазу вимагають попереднього розгляду та схвалення ряду міністерств, у тому числі, принаймні МЕРТ, Міністерством фінансів (Мінфін) та Міністерством юстиції (Мін'юст), а також іноді Міністерством енергетики та вугільної промисловості (Міненерговугілля). Мінфін затверджує заявки компанії на залучення кредитів, видачу гарантій, тощо. Міненерговугілля здійснює управління державними активами на балансах НАК "Нафтогаз" та її дочірніх компаній, а також відповідає за схвалення інвестицій, нових будівельних проектів тощо.

Існують інші державні установи, що здійснюють контрольні або регулюючі функції над "Нафтогазом". Зокрема, **Державна служба аудиту** відповідає за схвалення всіх транзакцій та платежів, що перевищують певні пороги, і має постійне представництво в Компанії та деяких дочірніх компаніях. **Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)** має значний вплив на операції та фінансові результати НАК "Нафтогаз України", маючи повноваження схвалювати довгострокові плани розвитку транзиту та транспортування газу та наповнення сховищ, встановлювати тарифи, стимулювати ринкову реформу через законодавчий орган, включаючи Кодекс газотранспортної системи (ГТС), а також відіграють роль у процесі відокремлення та сертифікації оператора. **Державна служба геології та надр України** видає спеціальні дозволи на використання надр, контролює дотримання їх вимог та має повноваження призупиняти або припиняти такі дозволи. **Міністерство екології та природних ресурсів** затверджує подану документацію для отримання спеціальних дозволів на використання надр. **Державна служба з гірничого нагляду та промислової безпеки** визначає відповідні земельні ділянки як придатні для видобутку нафти і газу та контролює відповідність вимогам безпеки для газопереробних та транспортних об'єктів.

За інформацією НАК "Нафтогаз України", в даний час немає встановлених меж та правил комунікації між "Нафтогазом" та його акціонером, який є колегіальним органом. Для будь-якого міністерства або навіть урядового департаменту, що діє "в якості акціонера", залишається незвичним звертатися безпосередньо до Нафтогазу з проханням надати інформацію або пояснення. З іншого боку, коли НАК "Нафтогаз" потребує рішення Акціонера стосовно, наприклад, своїх операцій з газопостачання або прийняття ККД для Спостережної ради, вона повинна адресувати свої запити на різних рівнях урядових функціональних підрозділів.

"Нафтогаз" також зазначає, що компанія на практиці не має права брати участь у розробці та плануванні рішень і регуляторних документів, що пов'язані з нею. Більшість документів передаються "Нафтогазу" через офіційну кореспонденцію у формі постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів.

Розгляд та схвалення фінансових планів КМУ проводиться без реальних консультацій з Компанією та без будь-якої прив'язки до діяльності Компанії. Наприклад, фінансові плани "Нафтогазу" та його дочірніх компаній не розглядаються одночасно, що призводить до ситуацій, коли план "Нафтогазу" може бути схвалений, але відповідні плани для дочірніх компаній ще ні. Це, крім серйозних затримок у схваленнях, перешкоджає роботі НАК "Нафтогаз України".<sup>47</sup>

Корпоративна стратегія Нафтогазу була розроблена в 2017 році; вона була схвалена Спостережною радою та подана на розгляд і схвалення КМУ у липні 2017 року. Кабмін ще не схвалив це рішення і не залучав до жодних обговорень цього документа. Неузгодження

<sup>47</sup> Фінансовий план на 2014 рік затверджено 24 грудня 2014 року; Фінансовий план на 2015 рік був затверджений 23 грудня 2015 року; фінансовий план на 2016 рік був затверджений 11 листопада 2016 року; і нарешті фінплан 2017 року не був схвалений станом на початок 2018 року

корпоративної стратегії ускладнює встановлення пріоритетів, бізнес-планування та управління ефективністю управління "Нафтогазом".

І навпаки, Уряд поділяв думку, що наглядова рада Нафтогазу не завжди потрібна. Коли було створено нову спостережну раду, КМУ надіслав їм проект листа, в якому окреслив очікування власника, але, як повідомляється, це лист залишився без відповіді.

Загалом, я намагаюся підтримувати темпи реформування корпоративного управління в Нафтогазі та забезпечити краще функціонування компанії, уряд та компанія повинні вжити необхідні кроки для забезпечення постійного діалогу. Уряд повинен завзято відігравати свою роль активного акціонера й одночасно наділити повноваженнями наглядову раду компанії спрямовувати, як компанію, так і керівництво.

#### **4.5.2. Наглядовий рада Нафтогазу**

Перший незалежна наглядова рада "Нафтогаз України" була призначена в квітні 2016 року, і складалася з п'яти членів, трьох незалежних директорів та двох призначених урядом. У березні 2017 року Уряд збільшив кількість членів спостережної ради до семи. Проте з квітня по вересень 2017 року деякі члени Спостережної ради пішли у відставку, включаючи трьох незалежних директорів та одного ставленика уряду.

На даний час спостережна рада Нафтогазу складається з семи членів<sup>48</sup>, з яких чотири є незалежними директорами та троє державними посадовими особами. До складу НР входять наступні особи: Клер Споттісвуд (Велика Британія), Бруно Лескуа (Франція), Амос Хохштайн (США) та Стівен Хейсом (Канада). Крім того, уряд призначив Володимира Кудрицького (Україна) та Сергія Попика (Україна), які представлені уряд на наглядовій раді спільно з Володимиром Демчишиним (Україна), який працював у НР з моменту його створення в 2016 році.

Члени Спостережної Ради призначаються з числа осіб, що мають повноваження протягом строку, встановленого Загальними зборами Товариства, якщо інше не передбачено законом. Будь-який член може бути повторно призначений більше одного разу. Член Спостережної Ради не може бути одночасно членом Виконавчого органу Компанії або іншої юридичної особи. Голова Спостережної ради обирається членами Спостережної ради з-поміж своїх членів простою більшістю голосів.

Усі члени Наглядової ради призначаються безпосередньо Акціонером, тобто Кабінетом Міністрів. У той же час кандидати на посади незалежних директорів відбираються Конкурсною комісією та Номінаційним комітетом, що обирається урядом. Зазначена процедура, однак, не була дотримана у випадку поточного складу Спостережної ради, оскільки, як повідомляється, уряд зіткнувся з тим, що необхідно якомога швидше призначити нових членів.

Згідно з останніми змінами до Закону про акціонерні товариства, Спостережна рада, а фактично комітет з призначень, буде відповідати за розробку плану ефективності Спостережної ради та може запропонувати акціонерів кандидатури нового складу наглядової ради.

#### ***Основні функції Наглядової ради Нафтогазу***

<sup>48</sup> У грудні 2017 року уряд призначив чотирьох незалежних членів НР і трьох визначених урядом, утворивши таким чином новий склад наглядової ради із семи членів.

Наглядова рада відповідно до Статуту Нафтогазу має, зокрема, такі повноваження та обов'язки:

- повідомлення про скликання щорічних Загальних зборів, а також позачергових Загальних зборів;
- затвердження випуску цінних паперів у розмірі не більше 25% від загальної суми активів Компанії;
- затвердження умов договорів, що підлягають укладенню з членами Генерального директора та Виконавчого органу, та визначення їх винагороди. Проте ці посадові особи призначаються Акціонером;
- обрання зовнішнього аудитора Компанії;
- прийняття рішення про затвердження значного правочину, якщо вартість операції становить від 10 до 25 відсотків активів Компанії. Операції, вартість яких не перевищує 10%, належать до повноважень Виконавчого органу, тоді як операції, що оцінюються понад 25%, погоджуються Акціонером;
- прийняття рішень стосовно операцій з заинтересованими сторонами;
- створення комітетів наглядової ради;
- призначення або звільнення Корпоративного секретаря, офіцера з визначення ризиків, відповідального за дотримання, керівника служби з питань боротьби з корупцією, керівника служби аудиту;
- попереднє узгодження проектів річних звітів, що підлягають затвердженню на Загальних зборах;
- річна оцінка діяльності та підготовка Річного звіту Спостережної ради.

Спостережна рада Нафтогазу заснувала чотири комітети, що займаються аудитом та оцінкою ризиків, етикою та анбандлінгом, винагородою та призначеннями, охороною здоров'я та навколишнім середовищем.

Нещодавно створена Наглядова рада повинна мати реальні повноваження для виконання своїх функцій, включаючи повноваження щодо затвердження стратегічних, фінансових та інвестиційних планів. Конструктивний діалог з урядом буде мати ключове значення.

#### **4.5.3. Голова правління та Правління Нафтогазу**

Голова правління "Нафтогазу" призначається серед осіб, які не є членами Наглядової ради. Відповідно до чинного Статуту голова правління призначається Загальними зборами за поданням Наглядової ради. Термін призначення голови правління визначається рішенням Загальних зборів.

Функція повсякденного керівництва Компанією належить Правлінню на чолі з головою правління. Повноваження правління та її голови визначені у Статуті. Заступники голови правління керують операційними підрозділами Компанії та несуть відповідальність за щоденне управління діловими операціями. В рамках Плану дій з корпоративного управління у сфері управління ризиками були запроваджені функції щодо відповідності та фінансового контролю для підтримки прийняття рішень та контролю економічних операцій. Внутрішній аудит виступає як окрема структурна одиниця для нагляду за системою внутрішнього контролю Компанії.

#### **4.5.4. Винагорода**

Заробітна плата членів правління НАК "Нафтогаз України" та її голови регулюється постановою КМУ № 859 " Про умови і розміри оплати праці керівників підприємств,

заснованих на державній, комунальній власності, та об'єднань державних підприємств". Відповідно до останніх поправок до Постанови № 859 зарплата дирекції та членів правління публічних акціонерних товариств, що створені у процесі корпоратизації державних підприємств, складаються з наступних компонентів:

- основна заробітна плата;
- бонуси за підсумками кварталу та за весь рік;
- матеріальна компенсація за ефективне управління державним майном;
- надбавка до зарплати за вчений ступінь та за академічне звання.

Рівень заробітної плати Голови правління визначається відповідно до середньої кількості працівників, вартості активів і чистого доходу від реалізації товарів, робіт або послуг відповідно до останніх річних фінансових звітів та коефіцієнту мінімальних базових ставок заробітної плати працівника компанії.

#### **4.5.5. Фінансовий контроль**

З 2016 року в Нафтогазі функціонує незалежний орган внутрішнього аудиту, який надає незалежні послуги з моніторингу та забезпечення найбільш важливих бізнес-процесів та напрямків в "Нафтогазі" та його дочірніх компаніях. Він контролює їх ефективність відповідно до цілей, впровадження оперативного контролю й ефективності, а також дотримання стандартів корпоративного управління.

Службу внутрішнього аудиту очолює Керівник служби, який підпорядковується Наглядовій раді через Голову Комітету з аудиту та оцінки ризиків. Служба внутрішнього аудиту діє незалежно від зовнішніх аудиторів. Положення про службу внутрішнього аудиту, їх кодекс етики та інші методичні документи були затверджені та введені в дію наприкінці 2017 року, і на даний час Керівник служби внутрішнього аудиту завершив імплементацію усіх процедур та методологій в компаніях групи "Нафтогаз".

Комітет з питань аудиту Спостережної ради НАК "Нафтогаз України" був створений у вересні 2016 року, а регламент комітету був змінений, щоб відповідати вимогам закону у лютому 2018 року, Також комітет перейменувати на Комітет з аудиту та оцінки ризиків.

Фінансові звіти "Нафтогазу" підлягають зовнішньому аудиту міжнародної аудиторської компанії, в даний час це " Deloitte ". Deloitte здійснює аудит відповідно до Міжнародних стандартів аудиту (МСА). Компанія Deloitte не залежить від Групи відповідно до Кодексу етики професійних бухгалтерів Ради з міжнародних стандартів етики ("Кодекс IESBA").

Додатковий контроль здійснюється Державною аудиторською службою. Згідно з постановою Кабінету Міністрів, Державна аудиторська служба перевіряє та підписує всі контракти та платежі державними та комунальними підприємствами на суми, що перевищують 100 тис. грн. Як зазначалось в попередніх розділах, всюдисуща роль цього державного аудиторського органу безпосередньо в компанії, яка дублює систему внутрішнього контролю компанії, суперечить належній практиці, і те, що очікується від повністю корпоратованої державної компанії, такої як "Нафтогаз" .

Нафтогаз та його дочірні компанії готують фінансову звітність відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності (IFRS). Закон про бухгалтерський облік та фінансову звітність вимагає, щоб компанії, які представляють суспільний інтерес, розкривали річні фінансові звіти та річні консолідовані звіти разом з аудиторським звітом на своєму веб-сайті. Нафтогаз опубліковує таку інформацію на своєму веб-сайті.

Нафтогаз також оприлюднює наступну інформацію, що відповідає вимогам Кабінету Міністрів України<sup>49</sup>:

- Квартальна фінансова звітність (у тому числі консолідована) за останні 3 роки, включаючи витрати на некомерційні цілі державної політики та джерела їх фінансування;
- Річна фінансова звітність (включаючи консолідовану) за попередні 3 роки, включаючи витрати на некомерційні цілі державної політики та джерела їх фінансування;
- Висновки аудиторів про річну фінансову звітність за останні 3 роки.

#### 4.5.6. Прозорість та розкриття інформації

Політика прозорості та відкритості Нафтогазу була затверджена Спостережною радою у вересні 2016 року.<sup>50</sup> Компанія розкриває інформацію відповідно до вимог розкриття, встановлених кількома загальними законами України та законами, що стосуються енергетичного сектору, а також загальноприйнятої практики прозорості та розкриття інформації державними підприємствами, такими як ті, що закріплені в керівних принципах ОЕСР.

Інформація про операції та економічну діяльність державного підприємства є предметом оприлюднення відповідно до законодавства України. Зокрема, це включає фінансову та статистичну звітність, інформацію про закупівлю товарів, робіт та послуг та дані, що підлягають розголошенню відповідно до Закону про доступ до публічної інформації.

Крім того, Нафтогаз розкриває таку інформацію на добровільній основі:

- інформація про дії та події, які суттєво впливають на операційний дохід чи активи Групи;
- інформація про рішення або події, які, на думку керівництва, мають чи можуть мати суттєвий вплив на реалізацію будь-якої з ключових напрямів стратегії Компанії або будь-якої компанії Групи;
- регулярна статистична інформація про діяльність Компанії, компаній Групи та нафтогазового ринку України;
- інформацію про операції з товарами або послугами з заінтересованими сторонами, за винятком випадків, коли такі операції здійснюються на відкритому тендері або аукціоні в системі електронних державних закупівель ProZorro;
- інформація про зміни у складі виконавчого органу Нафтогазу або підприємств Групи;
- річна декларація майнового стану та доходів голови правління "Нафтогазу";
- інформація, яка не є суттєвою для фінансових показників Компанії або реалізації її стратегії, але, на думку керівництва, має або може становити суттєвий інтерес для громадськості.

Інформація про участь будь-якого АТ в інших юридичних осіб включається до регулярної квартальної та річної інформації. Ця інформація повинна бути розкрита шляхом її подання до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та розміщена на веб-сайті компанії. Нафтогаз відповідає цій вимозі. Він також

<sup>49</sup> Постанова КМУ № 1067 від 9 листопада 2016 р. 50 Затверджено рішенням Спостережної Ради

<sup>50</sup> Затверджено рішенням Наглядової ради у вересні 2016 року

розкриває інформацію про фінансові та нефінансові показники своїх дочірніх компаній у річному звіті.

Інформація, визначена як конфіденційна в угодах з підрядниками, не підлягає публічному розголошенню. Нафтогаз розкриває інформацію для статистики та контролюючих органів відповідно до чинного законодавства. Інша інформація, яка не потребує публікації відповідно до чинного законодавства та розголошення якої, на думку керівництва, зашкодить інтересам Компанії у переговорах або підриває ділову діяльність, також не розкривається.

Для інформаційних цілей Нафтогаз використовує власні ресурси, корпоративні веб-сайти: [www.naftogaz.com](http://www.naftogaz.com) і [www.naftogaz-europe.com](http://www.naftogaz-europe.com), а також офіційні сторінки соціальних мереж Facebook і Twitter. Офіційні доповіді Компанії також розповсюджуються прес-службою. Компанія також розкриває інформацію через ЗМІ та НУО.

Відповідно до належної практики, Компанія готує Щорічний звіт, який є важливим документом про операції та виконання економічних цілей Нафтогазу та містить консолідовані фінансові звіти. Річний звіт також містить розділ про діяльність Компанії у сфері корпоративної відповідальності.

Нафтогаз відкритий для участі на провідних платформах прозорості, пов'язаних з бізнесом Компанії або її дочірніх компаній. Після набуття чинності Закону "Про ринок природного газу", який відповідає вимогам третього енергетичного пакета ЄС, Компанія зобов'язується проводити просвітницькі заходи для пояснення нових правил ринку газу. Ці заходи включають проведення прес-конференцій та нарад керівництва Компанії з цільовою аудиторією.

Компанія прагне збільшити прозорість у енергетичному секторі шляхом публікації з відкритим доступом на платформі Європейської мережі операторів газопостачання (ENTSO-G) та на офіційному веб-сайті "Укртрансгазу" щоденних звітів про роботу України з європейськими партнерами. Нафтогаз відкритий для участі в інших провідних платформах прозорості, пов'язаних з діяльністю та бізнесом Компанії або її дочірніх компаній.

"Нафтогаз" бере участь у розробці та активно підтримує просування проекту закону про прозорість у добувних галузях.

#### **4.5.7. Антикорупційні заходи**

"Нафтогаз" у травні 2017 року схвалив нову редакцію антикорупційної програми, розроблену відповідно до вимог CPL, а також міжнародного законодавства та практики, включаючи Конвенцію ОЕСР про боротьбу з хабарництвом, Закон США «Про корупцію закордоном» 1977 року та закон Великої Британії про хабарництво 2010 року.

Компанія продовжує реформу корпоративного управління. Зокрема, компанія нещодавно запровадила кілька служб внутрішнього контролю: аудиту, управління ризиками, фінансового контролю і комплаєнсу та підвищення їхньої спроможності. Проведення відкритого конкурсу на відбір кандидатів на посаду співробітника з питань комплаєнсу позитивно відзначається у звіті про корпоративне прозорість "ТІ-Україна". Нафтогаз був названий одним з двох державних підприємств, які прагнуть побудувати суттєву систему керування ризиками.



Топ-менеджмент "Нафтогазу" бере активну участь у різних міжнародних та регіональних форумах, що відстоюють необхідність антикорупційних заходів – це подає правильний тон із самого верху.

Нафтогаз вже розробив та прийняв наступні інструменти відповідності (комплаєнсу):

- Кодекс корпоративної етики;
- Антикорупційна програма;
- Програма відповідності;
- Політика конфлікту інтересів;
- Політика управління ризиками;
- Положення про службу комплаєнсу та голови відповідної служби.

Кодекс корпоративної етики та антикорупційна програма розміщений на веб-сайті компанії <http://www.naftogaz.com>. Усі документи про відповідність були розміщені на внутрішньому веб-сайті компанії, доступній для всіх працівників.

Наступні комплаєнс документи Нафтогазу вже повністю функціонують:

- Due diligence (KYC) для контрагентів: Служба перевіряє контрагентів на ризики відповідності до укладення будь-яких угод або контрактів з ними.
- Заяви про конфлікт інтересів та подарунків.
- Гаряча телефонна лінія, що виключає витік інформації.
- Дослідження відповідності.
- Тренінг для працівників по Кодексу корпоративної етики та антикорупційної програми.

Слід зазначити, що функціонування комплаєнсу було запроваджено також в тих компаніях Групи Нафтогаз, де Компанія є єдиним акціонером.

#### **4.5.8. Опис процедури закупівель товарів та послуг Групи Нафтогазу**

Закупівля товарів та послуг "Нафтогазом" та його дочірніми компаніями, що підпадають під критерії публічних закупівель, здійснюється відповідно до Закону України "Про публічні закупівлі" та "Порядку здійснення закупівель товарів, робіт і послуг Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України", її дочірніх та господарських товариства, де НАК «Нафтогаз України» акціонером ("Порядок").

Опис основних етапів процесу закупівлі в групі "Нафтогаз" за допомогою системи електронної закупівлі:

1. Затвердження фінансового плану Акціонером,
2. Затвердження річного плану закупівель у межах, зазначених у фінансовому плані,
3. Підготовка заявки на закупівлю підрозділом, відповідальним за визначення потреби у товарах, роботах або послугах, що підлягають закупівлі відповідно до щорічного плану закупівель,
4. Рішення про проведення закупівель (документи про затвердження),
5. Дія процедури закупівлі (оголошення про покупку, кваліфікація учасників, вибір переможця процедури закупівлі);
6. Затвердження договору (у разі необхідності Акціонером)
7. Рішення Комісії з вирішення конфліктів у разі скарг учасників процедури закупівель або інших зацікавлених сторін
8. Висновок про покупку,

## 9. Виконання договору купівлі-продажу.

Умови договору купівлі-продажу, включаючи ціну одиниці, не повинні відрізнятися від змісту тендеру переможця аукціону або від ціни пропозиції у випадку переговорного процесу. Значні умови договору купівлі-продажу не можуть бути змінені після його підписання, за винятком окремих випадків на користь покупця, у випадках форс-мажорних обставин або збільшення податків чи офіційних платежів.

Нафтогаз оприлюднює інформацію щодо закупівель на своєму офіційному веб-сайті та на платформі ProZorro відповідно до вимог Закону "Про публічні закупівлі". Ця інформація, зокрема, містить загальну кількість проведених торгів, планове розміщення витрат та отримані заощадження.

"Нафтогаз" приєднався до пілотного проекту "Прозоро" у червні 2015 року. Закон "Про публічні закупівлі" вступив в силу в квітні 2016 року. Протягом усього 2016 року "Нафтогаз" здійснював закупівлі лише через "Прозоро", коли 63% всіх закупівель були нижчими за порогові та 37% закупівель через тендер. Протягом 2016 року заниження порогу здійснювалося за прямими контрактами (23%), а також через аукціони (77%).

З початку 2017 року до звітної дати "ProZorro" закупівельна статистика "Нафтогазу" складалася з 48% нижчих порогових закупівель та 52% наднизьких закупівель. Протягом 2017 рр. Закупівлі із пониженням ціни здійснювалося також за прямими контрактами (37%), а також через аукціони (63%). Загалом "Нафтогаз" здійснив понад 11 000 тендерів через систему "ProZorro" та заощадив більше 6,6 млрд. грн.

Слід зазначити, що система ProZorro не застосовується до закупівель, які не охоплюються Законом "Про публічні закупівлі", зокрема:

- товари, роботи та послуги, закуплені як державна таємниця відповідно до Закону "Про державну таємницю";
- послуги, необхідні для здійснення державних запозичень, обслуговування та повернення державного боргу;
- купівля, оренда землі, будівель або іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі чи іншу нерухомість;
- послуги міжнародного арбітражу, міжнародного комерційного арбітражу для розгляду та вирішення спорів із залученням замовника;
- послуги фінансових установ, включаючи міжнародні фінансові установи, для надання кредитів, гарантій, лізингу та допоміжного обслуговування фінансових послуг;
- фінансові послуги, що надаються у зв'язку з постачанням, купівлею, продажем, передачею цінних паперів або інших фінансових інструментів;
- форми та інші документи, які відповідно до законодавства України вимагають використання спеціальних засобів захисту, брендний акцизний податок, який виготовляється підприємствами, що належать до центрального органу виконавчої влади, який здійснює державну політику у сфері організації та контролю виробництва форм цінних паперів, документи звітності, а також товари та послуги, необхідні для їх виробництва;
- послуги у галузі науково-технічної діяльності, що фінансуються на конкурсній основі у порядку, визначеному Законом "Про науково-технічну діяльність";
- товари, роботи та послуги, що безпосередньо виробляються, виконуються, забезпечують діяльність в конкретних сферах управління афілійованими компаніями;
- паливно-енергетичні ресурси для виробництва електроенергії, тепла, проведення геологічних розвідок родовищ корисних копалин;

- товари, придбані для перепродажу третім особам, за умови, що споживач не є монополієм (домінуючим) на ринку таких товарів, а інші суб'єкти господарювання можуть здійснювати свою торгівлю за тих же умов, що і замовник;
- товари, роботи та послуги, якщо ціни (тарифи) затверджуються державними колективними органами, іншими органами влади за їх повноваженнями або визначаються в порядку, встановленому зазначеними органами, в тому числі визначаючи, чи такі ціни є аукціонами;
- товари, роботи та послуги для угод про розподіл продукції, укладені відповідно до Закону "Про угоди про розподіл продукції".

*Не викликає сумнівів, що "Нафтогаз" отримав вигоду від того, що є флагманом реформи корпоративного управління для державних підприємств, а також від прийняття та часткової реалізації ПДКУ. Проте успіх реформи значною мірою залежить від повного виконання ключових елементів, таких як:*

- затвердження стратегії;
- затвердження політики власності відповідно до Керівних принципів ОЕСР;
- Наглядний рада та виконавчий орган НАК "Нафтогаз України" наділені належними повноваженнями відповідно до найкращих практик корпоративного управління;
- вирішення питань щодо дивідендів, усунення численних перевірок та схвалень, а також усіх інших неефективних державних контролю, які перешкоджають забезпеченню рівних умов діяльності з іншими комерційними компаніями, прийняття необхідного законодавства.

*Приклад "Нафтогазу" дуже чітко демонструє, що зусилля уряду "покращити корпоративне управління" залишатимуться лише декларативним, якщо загальні та структурні питання не будуть реорганізовані. Україна не може забезпечити відсутність політичної волі та відданості на цьому етапі, і вона повинна виконувати свої плани та обіцянки щодо справжніх реформ корпоративного управління державних підприємств - "Нафтогаз" - відмінне місце для початку. Це спостерігається чітко, як всередині країни, так і на міжнародному рівні, і стає випробуванням для реальних реформ.*

#### **4.6. Прикладне дослідження "Укренерго"**

Національна енергетична компанія "Укренерго" (НЕК "Укренерго") – це 100% державне підприємство з корпоративною формою унітарного підприємства, відповідального за експлуатацію вітчизняної системи високовольтної передачі та транскордонних ліній електропередач. Основним видом діяльності "Укренерго" є постачання електроенергії від основних виробників електроенергії до регіональних дистрибуційних компаній (обленерго) та з'єднання української мережі з мережами сусідніх держав, а також надання технічної підтримки для експорту та імпорту електроенергії. Укренерго контролює споживання електроенергії та експлуатацію об'єктів електроенергетики від імені держави.

"Укренерго" по суті є одним з трьох підприємств (крім атомної енергетики – "Енергоатом" та виробника гідроелектроенергії "Укргідроенерго"), що домінують у другому за величиною секторі економіки України – секторі електроенергетики та є шостим найбільшим державним підприємством на основі показника чистого прибутку.<sup>51</sup> Враховуючи статус природної монополії, тарифи для підприємства встановлюються галузевим регулятором, який використовує підхід, що відповідає витратам, для встановлення тарифів на основі показників OPEX та CAPEX. Укренерго регулярно проводить аукціони з транскордонних потужностей та реалізує права на експорт електроенергії з України в сусідні країни.

<sup>51</sup> Відповідно до інформації про ТОП-100 державних підприємств за перші 6 місяців 2017 року.

Історично, підприємство профінансувало свої програми CAPEX за рахунок позик від ЄБРР та Світового банку. У 2015 році Укренерго підписав договір про позику у Світовому банку на суму 378 мільйонів доларів США для фінансування модернізації своєї мережі електропередач та підтримки впровадження оптового ринку електроенергії в Україні. Кредит не тільки фінансує фізичну модернізацію, але також сприятиме запровадженню елементів, необхідних для більш ефективної системи ціноутворення на ринках.

Фінансові показники підприємства постійно зростають в останні роки, в основному за рахунок підвищення тарифів на енергоносії. EBITDA Укренерго у середині 2017 року виріс до 3,2 млрд. Грн. (збільшення на 65% у порівнянні з 2016 роком); чистий дохід збільшився на 81%. Раніше в 2016 році "Укренерго" вдвічі збільшило чистий прибуток до 2,2 млрд. грн. порівняно з 2015 роком. У 2017 році штат "Укренерго" налічував близько 11500 чоловік.

Укренерго також не є прикладом середньостатистичного українського унітарного підприємства. ДП сподівається стати успішним прикладом корпоратизації, запровадити належні практики корпоративного управління, як це рекомендовано ОЕСР, та сприяти виконанню Україною вимог європейської мережі операторів електроенергії ENTSO-E для систем електропередач.

#### **4.6.1. Держава як власник "Укренерго"**

Укренерго засновано як державне комерційне унітарне підприємство. Створене за наказом Міністерства енергетики України у 1998 році в результаті злиття Національного диспетчерського центру електроенергетики України та реорганізованої державної електричної компанії "Укрелектропередача". Укренерго на 100% державне, власник - держава в особі Міністерства енергетики та вугільної промисловості (Міненрговугілля).

**Міненрговугілля** затверджує назви будівельних об'єктів, п'ятирічні стратегічні плани розвитку та інвестиційні програми підприємства. Міненрговугілля, як орган управління Укренерго, також володіє такими повноваженнями:

- приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємства;
- приймає рішення про проведення конкурсного відбору кандидатів на посади незалежних членів Наглядової ради; розробляти рекомендації щодо їх кваліфікації, досвіду та неупередженості;
- визначити та забезпечує обрання (призначення) представників держави в Спостережній раді; затверджує умови оплати праці членів Спостережної ради;
- затвердити склад Спостережної ради;
- встановити або переглянути чіткі цілі діяльності підприємства;
- встановити показники роботи Спостережної ради;
- оцінює результати діяльності Спостережної ради відповідно до цих показників та надає свої рекомендації Спостережній раді
- розглядає питання щодо доцільності здійснення наглядовою радою свої повноважень, якщо підприємство перестає виконувати критерії, на підставі яких наглядова рада є обов'язковою для унітарного підприємства, і, якщо це доречно, ініціює її припинення;
- затверджує Статут, Положення про Спостережну Раду, Положення про принципи Спостережної Ради та здійснює контроль за дотриманням Статуту;
- здійснювати контроль за виконанням інвестиційних та стратегічних планів;
- здійснювати моніторинг виконання фінансового плану;
- схвалює і укладає угоди про співпрацю, комісійні контракти, контракти з управління активами тощо;

- затверджує антикорупційну програму та контролює роботу з запобігання та виявлення корупції;
- укладає договори про незалежний аудит підприємства.

Крім того, що Міненерговугілля є власником Укренерго, міністерство є головним виконавчим органом, який здійснює нагляд та регулювання енергетичного сектору. Міністерство є органом, що визначає політику, відповідальний за стратегічний розвиток та виробництво, споживання, CAPEX та планування потенціалу для енергетики та палива, а також розробку та реалізацію галузевих реформ. Таким чином, Міністерство поєднує важливі регуляторні завдання з корпоративною власністю, що суперечить рекомендаціям ОЕСР та загальноновизнаним передовим досвідом.

Фінансові плани "Укренерго" також розглядаються Мінфіном та МЕРТ. Нарешті, КМУ схвалює фінансові плани, а також будівництво об'єктів загальнодержавного значення загальною вартістю понад 400 мільйонів гривень.

Інші органи влади, які здійснюють контроль за сектором електроенергетики та мають різні обов'язки щодо Укренерго, включають:

**НКРЕКП** – орган ліцензування та встановлення тарифів для виробників і постачальників електричної і теплової енергії, який видає, призупиняє та анулює ліцензії, здійснює регулярні та тимчасові огляди ліцензованої діяльності; розробляє стандарти на послуги, що надаються природними монополіями на енергетичному ринку, та захищає інтереси споживачів на ринках, що експлуатуються природними монополіями. У секторі електроенергетики НКРЕКП встановлює роздрібні тарифи для всіх споживачів (включаючи ціни на дому) на основі прогнозованих цін на електроенергію для обленерго та незалежних постачальників електроенергії. Ціни для населення залишаються сильно субсидованими і не пов'язані з фактичними витратами на виробництво та доставку, проте їх поступовий перегляд відбувся з початку 2015 року і триватиме протягом 2017 року.

**ДП "Енергоринок"** - оператор державного оптового ринку електричної енергії, який по суті діє як кліринговий центр, який купує електроенергію від генераторів, обчислює середню ринкову ціну, продає електроенергію розподільчим компаніям та незалежним постачальникам та збирає платежі.

**Антимонопольний комітет України (АМКУ)** є державним органом, відповідальним за збереження і посилення конкуренції в Україні, який контролює ціни і тарифи на товари та послуги природних монополій. Він має право застосовувати штрафи та інші санкції до компаній за порушення правил добросовісної конкуренції.

**Служба аудиторська служба та Рахункова палата** має широкі повноваження з контролю управління і діяльності підприємства.

На практичному рівні "Укренерго" повідомляє, що має кілька подібних проблем із "Нафтогазом" з точки зору зв'язку з власником. Зокрема, видається, що реалізація функції власності не є чітко структурованою, лінії зв'язку з правом власності не очевидні. Як повідомляється, "Укренерго" завжди надсилає міністру листа, коли потрібне якесь рішення чи схвалення; Міністр потім передає цей лист окремому відділу в Міністерстві; цей відділ посилає його іншим на розгляд і т. д. Не існує термінів надання відповіді для підприємства, і на практиці ці відповіді тривають дуже багато часу. Для прискорення процесу "Укренерго" докладає зусиль, щоб максимально охопити як можна більше людей в рамках Міністерства, щоб знайти відповідальну особу. Рішення об'єкта управління часто є необґрунтованими і не мають економічного сенсу. Моніторинговій групі було наведено

приклад, коли Укренерго хотів вилучити представників Державного комітету інспекторів з організації та приміщення підприємства (приблизно 1000 чоловік). Міненерговугілля не схвалило це рішення, заявивши, що такий захід є несвоєчасним.

Закон про електроенергетику та Закон України "Про ринок електроенергії України" визначають права та обов'язки оператора електроенергетики "Укренерго". Статут Укренерго був затверджений Міненерговугілля в вересні 2017 року.<sup>52</sup> Чинний статут є дев'ятим зміненим варіантом початкового документа, прийнятого в 1998 році. Статут визначає мету і завдання підприємства, юридичний статус, активи в «економічній юрисдикції» підприємства, статутний капітал, права та обов'язки підприємства, а також права та обов'язки Директора, Спостережної ради, органу управління та корпоративного секретаря.

Українські державні унітарні підприємства не мають права володіння над активами, включеними до їх балансів. Власність зберігається державою та призначається підприємству під так званою «економічною юрисдикцією» (господарське відання).

У листопаді 2017 року КМУ затвердив реорганізацію унітарного підприємства "Укренерго" у 100% державне приватне акціонерне товариство (українським цивільним правом "приватне" акціонерне товариство є компанією, акції чи інші цінні папери яких не торгуються на біржі чи іншим чином, на відміну від "публічного" акціонерного товариства). Вся нерухомість на балансі цього унітарного підприємства, який забезпечує цілісність об'єднаної енергетичної системи України, диспетчеризацію управління, магістральні та міждержавні електромережі, буде передана створеному акціонерному товариству, яке не підлягає відчуженню.

Для цілей такої реорганізації Укренерго має провести інвентаризацію активів, здійснити оцінку вартості всього майнового комплексу підприємства та випустити акції для передачі державної власності. Відповідно до Закону України "Про ринок електроенергії України", Укренерго як оператор системи передачі має бути зареєстрованим як АТ з державною часткою на 100% і має бути власником диспетчерської системи управління та міждержавних електромереж. Однак передача законної власності на такі державні активи незалежній акціонерній компанії, хоча і 100% державній, вважатиметься приватизацією. І згідно з Законом про приватизацію диспетчерська система управління та міждержавні електроенергетичні мережі не можуть бути приватизовані. Це загальна проблема, яка природно впливає також на всі інші плани перетворення унітарних підприємств у акціонерні товариства в деяких окремих галузях ("Енергоатом", морські порти, аеропорти тощо). Для анбандлінгу потрібно буде внести зміни до законодавства.

"Укренерго" також оголосило про реформу корпоративного управління, щоб гарантувати компетентний та неупереджений контроль над державним управлінням підприємством, організувати відокремлення у секторі електроенергії та сприяти інтеграції "Укренерго" в ЕНТЦО-Е.

Планується, що реформа відбудеться у два етапи: перший етап включає створення незалежної наглядової ради з комітетами з аудиту, призначення та винагороди. Другий етап забезпечить корпоратизацію та перетворення Укренерго на приватне акціонерне товариство з невід'ємною часткою. Очікується, що ця реформа призведе до збільшення довіри та легітимності відносин Укренерго з міжнародними діловими партнерами, зменшення політичного впливу та підвищення прозорості операцій та бізнесу підприємства.

---

<sup>52</sup> Наказ Міненерговугілля № 599 від 22 вересня 2017 року

Схоже, що реорганізація та реформи, які було розпочато, слід супроводжувати належним моніторингом, щоб забезпечити належне впровадження та не зупинитись. Анонсовані цілі треба старанно досягати. Тим часом оптимізувати ефективність поточного управління; комунікації повинні бути функціональними та швидкими; суб'єкт господарювання повинен дозволити Укренерго приймати повсякденні операційні рішення без надмірного втручання.

#### **4.6.2. Наглядова рада**

Укренерго в даний час переживає перший етап своєї реформи корпоративного управління, який включає створення наглядової ради та її комітетів.

Права, обов'язки та обов'язки Спостережної ради, а також порядок призначення та звільнення її членів регулюються Цивільним і Господарським кодексами України, Законом "Про управління об'єктами державної власності", рішеннями Кабінету Міністрів України, Статутом "Укренерго", рішеннями Наглядової ради та Положенням про принципи діяльності Наглядової ради Укренерго.

Статут "Укренерго" вже був змінений, щоб включити положення про Спостережну раду. Згідно з цими положеннями Спостережна рада "Укренерго" складається з семи членів, чотири з яких повинні бути незалежними. Їх термін на посаді становлять три роки. Члени Наглядової ради повинні відповідати критеріям, передбаченим Законом про управління об'єктами державної власності та Статуту. Незалежні члени також повинні дотримуватися критеріїв, встановлених КМУ для незалежних членів наглядових рад унітарних підприємств. Голова та заступник голови обираються з числа членів Спостережної ради.

Склад Наглядової ради остаточно затверджується Міненерговугілля на підставі рішення про призначення державних представників до Спостережних рад та результатів конкурсного відбору незалежних членів відповідно до законодавства України.

2 січня 2018 року було оголошено конкурсний відбір на посади незалежних членів Наглядової ради Укренерго з терміном подання документів до 2 березня 2018 року. Однак КМУ змінив процедуру під час проведення відбору. Представники "Укренерго" висловили сподівання, що нарешті члени Наглядової ради будуть призначені протягом літа.

До створення наглядової ради їх функції виконує Міненерговугілля як суб'єкт управління. Як повідомляється, міністерство не поспішає з призначенням наглядової ради та передачі йому наглядових функцій.

Законодавство, яке в даний час діє в Україні, обмежує винагороду членів Наглядової ради за ступенем залежності від розміру підприємства, що виключає вибір найкращих кандидатів до складу наглядової ради.

Відповідно до Статуту "Укренерго" Спостережна рада буде представляти інтереси держави та відповідати за загальний нагляд за діяльністю підприємства, який включатиме визначення основної мети діяльності "Укренерго" та затвердження його стратегії. Вона буде контролювати показники та фінансові результати "Укренерго" шляхом моніторингу реалізації стратегії та планів. Сфера компетенції Спостережної ради також включатиме визначення ключових показників ефективності (KPI) та контролю за їх дотриманням. Спостережна рада, як мінімум, створює Комітет з аудиту та Комітет з призначення та винагород, а також сприяє функціонуванню відповідних систем управління (управління ризиками, фінансовий та оперативний контроль та дотримання законодавства).

Створення наглядової ради в "Укренерго" стане безсумнівним позитивним кроком. Однак, важливим є те, щоб кваліфіковані працівники були обрані до Спостережної ради, щоб вони мали необхідні повноваження для виконання своїх функцій, щоб вони були підзвітними, при цьому не було ніяких неправомірних втручань у їх діяльність, а також щоб вони працювали конструктивно та ефективно з органом управління та директором.

#### **4.6.3. Директор Укренерго**

Директор Укренерго відповідає за всю операційну діяльність, стратегію розвитку, інвестиції та міжнародне співробітництво. Його повноваження та обов'язки передбачені Статутом Укренерго. Він діє від імені підприємства та відповідно до законів, Статуту, Положень про товариства, а також рішень Спостережної Ради та органу управління. Він буде підзвітний Спостережній раді, як тільки вона буде створена, та суб'єкту управління.

Директор "Укренерго" призначається серед фізичних осіб, які не є членами Наглядової ради, за результатами конкурсного відбору, згідно з постановою КМУ<sup>53</sup>. Наказом Міненерговугілля від 2 жовтня 2015 року Всеволод Ковальчук, який на той час був першим заступником директора, був призначений тимчасово виконуючим обов'язки директора як виконавчого директора до призначення на посаду директора в установленому порядку.

Процедура відбору на пост директора Укренерго була завершена в травні 2016 року. Проте результати цього процесу відбору було скасовано судом у грудні 2016 року через порушення процедури. Члени комісії з відбору змінювалися протягом усієї процедури, кандидати давали інтерв'ю неодноразово, і, як повідомляється, остаточний кандидат не був серед тих, хто був в першому списку кандидатів. Здається, що нова процедура ще не була розпочата. Створення Спостережної ради та його комітетів має виправити цю ситуацію, оскільки згідно з чинним статутом "Укренерго" директор призначається Спостережною радою.

Як повідомляється, в даний час немає жодних гарантій унеможливлення політичного або іншого надмірного зовнішнього втручання або тиску на директора Укренерго. Проте прийняття нового статуту "Укренерго", який передбачає створення наглядової ради, повинно усунути нинішнє щоденне втручання у діяльність "Укренерго" та її директора, зокрема.

Діючий в.о.директора тимчасово виконує ці обов'язки майже три роки. Це питання має бути належним чином розглянуто, оскільки його тимчасовий статус може спричинити підвищений ризик політичного тиску. Важливо також забезпечити, щоб він конструктивно працював із Спостережною радою, коли вона буде заснована в "Укренерго".

#### **4.6.4. Винагорода**

Директор Укренерго, що підпорядковується стандартам та гарантіям, що передбачені законодавством та колективним договором, підтверджує розмір та систему оплати праці на підприємстві, встановлює певні розміри заробітної плати, винагороди, надбавки та додаткові платежі працівникам, застосовує фінансові та інші стимули і санкції.

<sup>53</sup> Постанова Кабінету Міністрів № 777 від 3 вересня 2008 року.



Заробітна плата директора визначається відповідно до вимог КМУ<sup>54</sup> і розраховується на основі вартості активів, річного чистого доходу підприємства та кількості персоналу, помноженої на мінімальну заробітну плату працівника основної професії в підприємстві.

Оклади інших керівників визначаються відповідно до системи оцінювання якості, розробленої у співпраці з компанією «Ернст енд Янг», яка визначена у чинному колективному договорі.

Розмір винагороди членів Спостережної ради затверджуються уповноваженим органом управління у порядку, встановленому законом.

#### **4.6.5. Фінансовий контроль**

Внутрішній фінансовий контроль "Укренерго" здійснює Відділ фінансового контролю, яка підпорядкована начальнику Департаменту економічної безпеки. Він забезпечує ефективні оперативні функції Укренерго та його окремих підрозділів з метою захисту своїх правових інтересів, вдосконалення бухгалтерського обліку, а також сприяння ефективній роботі підприємства та зміцненню його фінансового стану.

Відділ фінансового контролю планує, організовує та здійснює фінансовий контроль у формі перевірок та фінансового аудиту; він розробляє рекомендації щодо того, як усунути недоліки та запобігти їх у майбутньому.

Результати фінансового контролю подаються Голові Департаменту економічної безпеки. Він оцінює та вирішує, чи слід повідомляти про виявлені правопорушення правоохоронним органам та чи слід їм передавати матеріали аудиту. Група фінансового контролю не співпрацює з зовнішніми аудиторами.

Відповідно до Положення про наглядову раду "Укренерго"<sup>55</sup>, Спостережна рада створює Комітет з питань аудиту, якому надано наступні повноваження:

- контроль повноти, достовірності та своєчасності складання фінансової звітності;
- готує та подає рекомендації Спостережній раді щодо включення функції внутрішнього аудиту та визначення ефективних процедур внутрішнього аудиту;
- готує та передає наглядовій раді рекомендації щодо відбору незалежного аудитора та
- готує та передає наглядовій раді свої висновки та рекомендації щодо призначення та припинення повноважень керівника відділу внутрішнього аудиту.

Фінансова звітність Укренерго відповідає Національним стандартам фінансової звітності.

Щорічний аудит фінансової звітності Укренерго здійснюється зовнішніми аудиторами відповідно до МСФЗ. З 2005 року "Укренерго" здійснює фінансові аудити шляхом залучення міжнародних аудиторських фірм. Аудит 2016 року проводився "Делойт і Туш". Аудиторські звіти починаючи з 2012 року можна знайти на веб-сайті підприємства.

Додатковий контроль здійснюється такими державними органами:

- НКРЕКП (щоквартальні звіти, щорічні перевірки Укренерго щодо дотримання структури тарифів та реалізації інвестиційної програми).
- Міненерговугілля (квартальна та річна фінансова звітність).

<sup>54</sup> Постанова Кабінету Міністрів № 859

<sup>55</sup> Затверджено Наказом Міненерговугілля № 700 від 17 листопада 2017 року

- Державна аудиторська служба проводить перевірки один раз на два роки; остання перевірка відбулася в листопаді 2017 року.

Інформація та індикатори різних аспектів діяльності та економічної ефективності Укренерго розкриваються в ряді фінансових, економічних, аудиторських та технічних звітів, які регулярно публікуються на веб-сайті підприємства. Крім того, "Укренерго" публікує щорічний презентаційний звіт, що містить зведену інформацію щодо діяльності та економічних результатів підприємства.

#### **4.6.6. Прозорість та розкриття інформації**

Інформаційна політика Укренерго була затверджена в лютому 2018 року.<sup>56</sup> Згідно з цим документом, Генеральний директор визначає політику та її реалізацію та покладає відповідальність за цей напрямок на підрозділ з питань комунікації та міжнародного співробітництва.

Згідно з цією політикою інформація, яка підлягає розголошенню, включає (але не обмежується):

- Завдання та цілі Укренерго та їх виконання.
- Результати фінансово-операційної діяльності підприємства (операційні витрати та джерела їх фінансування, фінансовий план, баланс, звіт про прибутки та збитки, звіт про рух грошових коштів та додатки до фінансової звітності тощо).
- Структура управління, володіння та процедур голосування, політика корпоративного управління та її застосування; будь-які особливі права чи угоди, які відрізняються від загальноприйнятих правил корпоративного управління (наприклад, право вето).
- Інформація про основних посадових осіб компанії, членів Спостережної ради, включаючи їх винагороду, з метою оцінки їх досвіду та кваліфікації, ризиків конфлікту інтересів та впливу на їхню діяльність. Інформація про порядок відбору кандидатів до Спостережної Ради, їхні посади в спостережних радах інших структурах.
- Значні фактори ризику, які можна прогнозувати. Заходи, які плануються або реалізуються для управління такими ризиками.
- Інформація про будь-яку фінансову допомогу, включаючи державні гарантії, зобов'язання та гранти, у тому числі договірні зобов'язання, що впливають з державно-приватного партнерства. Інформація про відносини компанії з кредиторами, ключовими постачальниками та місцевими органами влади.
- Інформація про операції з іншими державними підприємствами, що мають великі суми.
- Питання, пов'язані з працівниками та іншими зацікавленими сторонами, які можуть мати значний вплив на результати діяльності Укренерго. Кадрова політика, програми розвитку та навчання персоналу тощо. Значна інформація про екологічні, соціальні, права людини та антикорупційні заходи.

Для інформаційних цілей Укренерго використовує корпоративний веб-сайт [www.ua.energy](http://www.ua.energy), а також офіційні сторінки соціальних мереж Facebook і Twitter. Офіційні звіти підприємства також розповсюджуються його прес-службою. Укренерго також розкриває інформацію, яка стосується засобів масової інформації та громадських організацій.

<sup>56</sup> Наказ ДП Укренерго № 62 від 12 лютого 2018 року

У жовтні 2016 року було підписано меморандум про співробітництво між Укренерго, Національним секретаріатом Ініціативи із забезпечення прозорості у будівельній галузі (CoST Initiative) та Transparency International Ukraine. CoST Initiative передбачає розкриття всієї необхідної інформації щодо будівельних проектів для перевірки незалежними експертами CoST Initiative. З метою громадського контролю за ефективністю витрат ця інформація також публікується у відкритих джерелах.

У квітні 2018 року компанія «CoST Ukraine» підготувала перший у своїй історії верифікаційний звіт про енергетичну інфраструктуру. Вона оцінила прозорість та відкритість "Укренерго" як безпрецедентну: компанія надала 93% інформації про впровадження проекту.

В даний час CoST Initiative охоплює сім проектів "Укренерго"; обсяг співпраці може бути розширений у майбутньому залежно від результатів пілотних проектів.

Інформаційна політика "Укренерго" є дуже молодою, і з'ясовується, що не всі відомості в списку розміщені на веб-сайті (наприклад, інформація про винагороду директора та членів Спостережної ради); Укренерго має відповідати повноті вимог якомога скоріше.

#### **4.6.7. Антикорупційні заходи**

##### ***Антикорупційна програма***

В даний час програма по боротьбі з корупцією Укренерго вступила в силу з серпня 2017 року.<sup>57</sup> Її проект був розроблений відповідно до вимог закону про запобігання корупції; вона була обговорена з працівниками підприємства та затверджена Міністерством енергетики та вугільної промисловості. Вона постійно доступна на офіційному сайті Укренерго в розділі "Про нас – боротьба з корупцією".

Встановлено внутрішні корупційні ризики в організаційних, управлінських, фінансових, економічних, кадрових та юридичних процедурах підприємства, а також перевірка зовнішніх корупційних ризиків у діяльності партнерів "Укренерго". Звіт про результати цих оцінок оприлюднюється на сайті Укренерго. У доповіді класифікується виявлені корупційні ризики за категоріями та типами, аналізуються причини корупційних ризиків та запропоновано комплекс заходів щодо запобігання, усунення або зменшення рівня виявлених корупційних ризиків.

##### ***Уповноважений по боротьбі з корупцією***

У листопаді 2017 році Андрій Канарський був призначений Міністерством енергетики та вугільної промисловості на посаду Голови відділу з питань запобігання та виявлення корупції та Уповноваженим по боротьбі з корупцією.<sup>58</sup> Його функції, повноваження та зобов'язання встановлені в Антикорупційній програмі Укренерго. Він звітує безпосередньо перед виконавчим директором та органом управління, принаймні щорічно, або за вимогами обставин, а також на вимогу директора або органу управління. Його підтримує Відділ з попередження та виявлення корупції, яку він очолює.

У той же час "Укренерго" повідомило моніторинговій групі про те, що вона проводить конкурсний відбір на посаду Комплєнс співробітника (Compliance Officer) та залучила міжнародну консультативну фірму для підготовки та проведення цього відбору.

<sup>57</sup> Наказ ДП Укренерго № 272 від 30 серпня 2017 року

<sup>58</sup> Запроваджено наказом Укренерго № 581 від 23 листопада 2017 року, яке було затверджено наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості №599 від 12 вересня 2017 року.

Співробітнику з питань комплаєнсу буде запропоновано конкурентну винагороду, яка слугуватиме залученню кваліфікованих спеціалістів, можливо, навіть не громадян України. Укренерго також має намір розробити функцію комплаєнсу відповідно до вимог ОЕСР та найкращих світових практик. Ці зобов'язання були підтримані міжнародними фінансовими установами, зокрема ЄБРР та Світовим банком. Очевидно, Міненерговугілля не виступає за запуск такої ініціативи, тому що вона чітко не передбачена законодавством. Укренерго все-таки вдалося запустити процес відбору за підтримки міжнародних фінансових установ. На момент складання цього звіту оголошено конкурс. Варто слідкувати за його результатами та впливом на розвиток функції комплаєнсу.

### ***Сфера застосування, декларації майна та конфлікт інтересів***

Укренерго визначає всіх своїх працівників як тих, хто має повноваження виконувати організаційні та адміністративні функції. Тому обмеження та зобов'язання, передбачені Законом про запобігання корупції, стосуються усіх працівників "Укренерго".

З цією метою вони зобов'язані подати декларації про майновий стан та доходи до НАЗК відповідно до положень розділу VII "Фінансовий контроль" Закону про запобігання корупції. У 2017 році із 3993 працівників, які, на думку Укренерго, були зобов'язані подавати, 3917 подали декларації. 76 осіб, тобто 1,9% не подали декларації. 49 з цих 76 осіб залишили свої посади в "Укренерго" у період з 1 січня по 30 квітня 2017 року. НАЗК було належним чином поінформовано про кожну особу, яка не подала декларацію.

Усі співробітники "Укренерго", приблизно 9610 осіб, надавали інформацію про тісно пов'язаних осіб, які також працюють в "Укренерго", і про існування будь-яких корпоративних прав, що, можливо, викликають конфлікт інтересів. Як повідомляється, це дозволило уникнути реальних конфліктів інтересів. В результаті 22 потенційних конфліктів інтересів були вирішені на ранньому етапі в 2017 році.

У 2017 році зареєстровано та направлено до НАЗК 111 повідомлень про недопущення або затримку подання електронних декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування у зв'язку з припиненням трудових відносин. Детальну інформацію, в тому числі приклади того, що робиться для виявлення та усунення конфліктів інтересів, як здійснюється моніторинг звітів про корупцію та як внутрішні розслідування проводяться підрозділом з запобігання та виявлення корупції, були надані службі внутрішнього контролю та ілюструють дійсну функціональність такого підрозділу.

### ***Етичний кодекс***

Кодекс корпоративної культури "Укренерго" містить Етичний кодекс. Кодекс регулює діяльність працівників "Укренерго" всередині Компанії, а також стосується їх взаємодії з діловими партнерами, замовниками, споживачами та постачальниками. Текст доступний в Інтернеті: (<https://ua.energy/about-en/personnel/code-corporative-culture/>).

### ***Повідомлення про корупцію та захист викривачів***

Для забезпечення своєчасного отримання та оперативного реагування на повідомлення про випадки корупції та інших можливих незаконних дій персоналу підприємства, Укренерго встановило гарячу лінію та створила конфіденційну електронну пошту. Як альтернатива, повідомлення про випадки корупції можна надсилати до Відділу протидії корупції ДП "Укренерго".

Схоже, що в "Укренерго" активно спостерігаються зареєстровані випадки корупції. Підприємство надало команді моніторингу витяг із "бази даних", який відстежує всі вхідні повідомлення та інформацію про те, які дії були зроблені щодо цих повідомлень та результати цих дій.

Процедура захисту осіб, що є викривачами та осіб, які надають допомогу у запобіганні корупції в "Укренерго", була запроваджена спеціальним розпорядженням "Укренерго".<sup>59</sup> Немає інформації про те, чи були такі заходи коли-небудь застосовані.

### ***Навчання з протидії корупції***

За ініціативою Міненрговугілля Укренерго розроблений та затверджений навчальний план з питань запобігання та виявлення корупції на 2018 рік, але зміст цього плану не було чітко окреслений групі моніторингу. Крім того, щоб забезпечити належне виконання положень законодавства в сфері запобігання корупції, Укренерго надавав працівникам експертну допомогу та обладнання для заповнення декларацій про майновий стан.

Загалом, виявляється, що антикорупційні заходи в Укренерго є численними, а деякі з них вже функціонують та дають результати. Запровадження реальної функції комплаєнсу буде сприятливим кроком та може задати тон для інших державних підприємств, особливо унітарних підприємств.

### **4.6.8. Закупівлі**

Укренерго розробило власну політику щодо державних закупівель, а з січня 2017 року всі закупівлі здійснювалися відповідно до найновіших стандартів підприємства – Методології управління закупівлями товарів, робіт та послуг, а також укладання договорів.

Укренерго повністю відмовився від тендерних комітетів, залучаючи спеціалістів для обробки процесів закупівель. Відповідальність за організацію процедур закупівель несуть авторизовані представники, що діють в інтересах "Укренерго". Правовий статус, загальні організаційні та процесуальні норми, а також обсяг прав, обов'язків та відповідальності цих уповноважених осіб встановлюються в Положенні про авторизованих співробітників Укренерго. Їх прізвища та контактну інформацію можна знайти на сайті Укренерго.

Ключовими компетенціями та обов'язками уповноважених з питань закупівель є:

- складання та затвердження річних планів закупівель;
- вибір та організація процедур закупівель;
- створення рівних умов для всіх учасників торгів; забезпечення об'єктивного та справедливого вибору переможців;
- публікація інформації та звітів про державні закупівлі;
- представляє "Укренерго" під час контрольних дій, розгляду скарг, судових слухань з питань закупівель.

Інформація про всі закупівлі підприємства повністю доступна на торговому майданчику, інтегрованому з офіційним веб-сайтом "Укренерго".

Укренерго була однією з перших в Україні, яка приєдналася до ProZorro у квітні 2015 року, коли вона була пілотною системою. Коли закон про державні закупівлі набрав чинності в квітні 2016 року, "Укренерго" повідомило, що воно повністю готове до

<sup>59</sup> Наказ ДП Укренерго № 401 від 15 грудня 2017 року



здійснення закупівель через систему, і вирішило також провести більшу частину своїх підпорогових закупівель через цю систему.

3 січня 2017 року закупівлі здійснювалися відповідно до нещодавно розробленого стандарту компанії, що дозволило заощадити 8 444 млрд. грн. В квітні 2017 року було запущено нову платформу [ProZorro.Sales](#), електронну систему аукціонних продажів неспеціалізованих державних активів, до якої приєдналася і "Укренерго". В даний час в системі ProZorro проводиться 90,5% конкурентних процедур закупівлі "Укренерго", що дозволило заощадити кошти в сумі 15757 млн. грн.

Крім того, "Укренерго" реалізує великомасштабні інвестиційні проекти з позиками від декількох міжнародних фінансових установ, включаючи EBRD, EIB, IBRD та KfW. Як повідомляється, її міжнародні тендери проводяться суворо відповідно до вимог українського законодавства та жорстких стандартів міжнародних донорів.

*"Укренерго", здається, є ще одним прикладом оголошених планів реформи корпоративного управління в Україні, які не прогресують так швидко, як передбачалося, завдяки своєму статусу унітарного підприємства, який призводить до важкого регулювання - всіх процесів, які йому потрібно пройти для такої реформи. Суб'єкт управління зацікавлений працювати над впровадженням передового досвіду на підприємстві, наприклад, створення Наглядової ради. Регулюючі функції повинні чітко відокремитись від функцій власника державного підприємства та необхідних коригувань для цього. Корпоратизація "Укренерго" та відмова від корпоративної форми унітарного підприємства стануть великим кроком вперед, але її також слід доопрацювати, дотримуючись встановлених термінів.*

#### **4.7. Прикладне дослідження "Хмельницькобленерго"**

Акціонерне товариство "Хмельницькобленерго" (ХМОЕ) є однією з "обленерго", яка займається розподілом електроенергії в Україні. Як правило, для кожної області є один дистриб'ютор (за винятком Донецька, де є два дистриб'ютори), а також Київенерго, який обслуговує місто Київ. Після анексії Криму у березні 2014 року два дистриб'ютора, "Крименерго" та "Севастопольенерго" були відключені від української енергетичної системи.

Хмельницькобленерго – це середньооблікове обленерго, яке управляє розподілом електроенергії в Хмельницькій області та має значну диверсифіковану базу клієнтів, на відміну від деяких інших обленерго в промислових регіонах. Хмельницькобленерго володіє та експлуатує локальні електромережі з лініями 0,4-110 кВ, трансформаторними підстанціями та комутаційно-вимірювальним обладнанням. Воно купує електроенергію у ДП "Енергоринок" для продажу кінцевим споживачам, а також надає послуги з передачі електроенергії незалежним постачальникам. Ефективно діючи як природна монополія, Хмельницькобленерго, як і всі інші обленерго, суворо регламентується НКРЕКП та працює за принципом "вартість плюс", тобто регулятор встановлює роздрібні тарифи для більшості обленерго на основі очікуваних витрат, втрат мережі та потреб CAPEX.

Хмельницькобленерго отримує оплату лише за послуги з розподілу та постачання, таким чином не отримуючи додаткової маржі за проданий обсяг електроенергії. Хмельницькобленерго також надає послуги розподілу незалежним постачальникам електроенергії, які також купують електроенергію у Енергоринку та сплачують за передачу електроенергії своїм клієнтам. Хмельницькобленерго також відповідає за збір платежів та розрахунки з "Енергоринок". Продажі компанії постійно зростають протягом останніх трьох років. У компанії працює приблизно 3470 чоловік.

Держава володіє 70% акцій "Хмельницькобленерго". В результаті минулих приватизаційних зусиль утворився міноритарний акціонер, який володіє 18,8% акцій, тоді як решту 11, 2% займають приблизно 3500 акціонерів, більшість з них – фізичні особи та громадяни. Акції Товариства торгуються на українських біржах. У 2015 році КМУ визнав Хмельницькобленерго одним з найкращих державних підприємств для приватизації. Проте до теперішнього часу КМУ не визначило жодних термінів приватизації Компанії.

#### 4.7.1. Держава – акціонер Хмельницькобленерго

"Хмельницькобленерго" спочатку був заснований указом Президента України у квітні 1995 року<sup>60</sup>, а в серпні 1995 року він був корпоративований у Державну акціонерну електропостачальну компанію (ДАЕК).<sup>61</sup> ДАЕК було створено на базі Державного енергопостачального підприємства "Хмельницькобленерго", яке було організовано на базі Північного та Південного підприємств колишньої ПЕА "Вінницяенерго" та ТЕЦ "Кам'янець-Подільський". У 1999 році ДАЕК "Хмельницькобленерго" було перетворено в "Публічне акціонерне енергопостачальне товариство" (ПАЕТ) "Хмельницькобленерго". Згідно з рішенням Загальних зборів акціонерів від 11 листопада 2010 року, ПАЕТ Хмельницькобленерго було перейменовано в публічне акціонерне товариство (ПАТ) "Хмельницькобленерго". Нарешті, відповідно до Рішення Загальних зборів акціонерів від 26 квітня 2018 року ПАТ "Хмельницькобленерго" було перейменовано у АТ "Хмельницькобленерго"

Крім відповідного законодавства, "Хмельницькобленерго" регулюється Статутом та внутрішніми наказами Компанії. Змінений статут був прийнятий Загальними зборами акціонерів 26 квітня 2018 року. Він визначає компанію як юридичну особу приватного права, що безпосередньо впливає на застосовність антикорупційних положень.

Загальні збори акціонерів мають проводитися принаймні один раз на рік. Загальні збори акціонерів мають повноваження, передбачені Законом України «Про акціонерні товариства», такі як внесення змін до Статуту, емісія акцій, призначення та звільнення членів Наглядової ради, регулювання їх винагороди, затвердження річного звіту та прийняття рішення про виплату річних дивідендів. Акціонери, що мають більше 10% акцій, можуть вимагати проведення позачергової зовнішньої аудиторської перевірки та запропонувати кандидатуру до складу Наглядової ради.

У квітні 2018 року Кодекс корпоративного управління "Хмельницькобленерго" був прийнятий загальними зборами акціонерів. Він визначає принципи корпоративного управління, структуру корпоративного управління, лояльності і відповідальності, встановлює систему внутрішнього контролю, а також містить правила, що стосуються розкриття інформації та прозорості. Кодекс уважно дотримується керівних принципів ОЕСР.

Здійснення прав власності державних акцій на "Хмельницькобленерго" було перенесено з Міненерговугілля до ФДМУ 23 січня 2012 року (45% акцій) та 8 травня 2013 року (25% +1 акція). В даний час ФДМУ здійснює напряду і через своїх представників у Спостережній раді здійснює корпоративні права в Компанії, включаючи проведення конкурсів для відбору кандидатів на посаду генерального директора, затвердження та контролю за виконанням фінансового плану, вирішення питання про списання або продаж фіксованих активів. Проте, **Міненерговугілля** затверджує плани розвитку мережі передач

<sup>60</sup> Указ Президента від 4 квітня 1995 р. "Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України"

<sup>61</sup> Наказ Міністерства енергетики та електрифікації України № 157 від 17 серпня 1995 року

"Хмельницькобленерго", контролює їх впровадження та контролює компанію, коли вона використовує державне майно, яке знаходиться у віданні компанії, але не включене до його активів.

**КМУ** погоджує кандидатуру на посаду головного виконавчого директора, а також межі видатків на певні пункти фінансового плану. Якщо компанія заробить більше ніж 50 млн. грн. чистого прибутку ("Хмельницькобленерго" майже досягає цієї цифри – чистий прибуток у 2017 році перевищив 43,6 млн. гривень), КМУ візьме на себе функцію погодження її фінансового плану.

Крім того, наступні державні органи мають право контролювати діяльність підприємства:

**Державна аудиторська служба, Державна податкова служба та Антимонопольний комітет** мають аналогічні контрольні та регулюючі повноваження, які описані у зв'язку з іншими дослідженнями.

**НКРЕКП** затверджує інвестиційні програми підприємства, плани капітального ремонту та тарифи, згідно з якими електричну енергію продають та передають споживачам, здійснює моніторинг реалізації таких програм, планів та тарифів, проводить аудит для контролю виконання цих програм і планів і застосовує фінансові санкції за порушення.

**Державна інспекція енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії** контролює режими споживання електроенергії, технічний стан та експлуатацію електричних мереж, проводить перевірки та застосовує фінансові санкції за порушення.

**Державна обласна адміністрація** погоджує планові тарифи та інвестиційні програми до затвердження НКРЕКП, без попереднього погодження підприємство не може проводити свою діяльність.

Цікаво, що представники компанії повідомили команді моніторингу, що повноваження та функції усіх цих державних органів рідко перетинаються, і, отже, координація не є проблемою. Проте, коли потрібні будь-які види співпраці, небажання або нездатність цих органів співпрацювати один з одним серйозно ускладнюють діяльність та економіку Компанії. Наприклад, генеральний директор Компанії був обраний конкурсною комісією в рамках ФДМУ 18 місяців тому, але він все ще офіційно не призначений через відсутність схвалення від КМУ.

Стратегічний статус Хмельницькобленерго ставить його під загрозу політичного та іншого надмірного впливу. Як повідомляється, уряд та інші державні органи докладають зусиль, щоб зберегти вплив на компанію та її головного виконавчого директора. На думку представників Компанії, створення Спостережної ради допомогло б в певній мірі вирішити цю проблему, і Спостережна Рада в даний час докладає зусиль для мінімізації будь-яких таких перешкод. Ухвалення нового Кодексу корпоративного управління, запровадження вимог до відкритості та прозорості і нові контракти з Наглядовою радою та генеральним директором вже допомогли. Тому ці процеси слід продовжувати.

#### 4.7.2 Наглядова рада

Хмельницькобленерго має спостережну раду відповідно до вимог закону про АТ. Поточна спостережна рада складається з семи членів, у тому числі п'ять представників ФДМУ, що представляють державу-акціонера, та два представники найбільшого міноритарного акціонера. Представники держави також займають позиції в уряді, але виконують вимоги



антикорупційного законодавства. Члени Наглядової ради відповідають критеріям та вимогам, що встановлені законом про АТ, законом "Про управління об'єктами державної власності" та статуту "Хмельницькобленерго".

У даний час в спостережної ради "Хмельницькобленерго" немає незалежних членів. У листопаді 2017 року було оголошено конкурсний відбір на посади незалежних членів Спостережної ради з кінцевим терміном подання документів у січні 2018 року. Перший етап відбору відбувся у лютому 2018 року. Короткий список кандидатів був сформований та направлений до МЕРТ. У березні 2018 року процедура була змінена КМУ. Беручи до уваги, що Спостережна Рада Компанії має широкий спектр обов'язків та відповідальності, загальні збори не припиняють повноважень колишніх членів Наглядової ради.

Члени Наглядової ради обираються загальними зборами акціонерів шляхом кумулятивного голосування. Перші сім кандидатів, які отримають найбільшу кількість голосів, будуть обрані, з ймовірним результатом чотирьох незалежних членів та трьох представників акціонерів.

Голова Наглядової ради обирається з числа членів Спостережної ради. Крім того, Спостережна рада може обрати секретаря наглядової ради, що відповідає секретарю компанії, наприклад, як у Нафтогазі.

Наглядова рада "Хмельницькобленерго" має такий же обсяг обов'язків та відповідальності, що й у публічних акціонерних товариствах України. З ініціативи ФДМУ розширена сфера обов'язків. Наглядова рада повинна збиратися не менше 4 разів на рік, але на практиці вони зустрічаються щомісяця. Спостережна рада повинна сформувати мінімум два комітети, Комітет з аудиту та Комітет з призначень та винагороди. У розумінні команди моніторингу, вони ще не були створені наглядовою радою.

Створення Спостережної ради "Хмельницькобленерго" є правильним початковим кроком до належного корпоративного управління, але тепер було б навіть важливіше виконати вимогу про існування більшості незалежних членів. Рада також має створити свої комітети, щоб забезпечити ці функції в межах Компанії.

#### **4.7.2. Генеральний директор "Хмельницькобленерго"**

Генеральний директор "Хмельницькобленерго" відповідає за всю операційну діяльність, стратегію розвитку, інвестиції та міжнародне співробітництво. Його повноваження та обов'язки передбачені статутом товариства. Він діє від імені Товариства та відповідно до законів, статуту, регламентів компанії та рішень наглядової. Він підзвітний наглядовій раді та загальним зборам акціонерів.

Колегіальна виконавчий орган "Хмельницькобленерго" – дирекція – складається з шести заступників директора, які підтримують генерального директора у своїх функціях.

В даний час генеральний директор Хмельницькобленерго не призначений, Олег Козачук призначений тимчасово виконувати обов'язки генерального директора. Він був призначений виконуючим обов'язки генерального директора з метою управління компанією, а конкурс на посаду генерального директора триває. Проте результати конкурсу, які були подані на затвердження КМУ майже два роки тому, ще не були затверджені. Компанія, як і ФДМУ, не отримала жодного зворотного зв'язку, позитивного чи негативного у цьому відношенні, – відповіді просто немає.

Цю ситуацію необхідно негайно вирішувати. Тимчасовий статус виконуючого обов'язки Генерального директора піддає його підвищеному ризику можливого політичного тиску, а також він частково звільнений від деяких антикорупційних зобов'язань. Незалежно від цих міркувань, Компанія потребує стабільного управління з довгостроковими перспективами, що не може бути забезпечено поточним станом речей. Уряд повинен прискорити своє рішення та повідомити будь-яке рішення у цьому відношенні компанії та її наглядовій раді.

#### **4.7.3. Винагорода**

Заробітна плата генерального директора та членів дирекції визначається у контрактах, які вони укладають з Компанією на основі рішень наглядової ради. Суми граничних розмірів встановлені КМУ.<sup>62</sup> Вони розраховуються на підставі вартості активів, річного чистого доходу підприємства та кількості персоналу, помноженого на мінімальну заробітну плату працівника основної професії на підприємстві. Розрахунок здійснюється під час підписання контракту або після прийняття рішення наглядовою радою.

Оклад Голови та членів Наглядової ради визначено в цивільно-правових договорах, укладених з ними. Рішення про завершення або невиконання цих договорів, а також розмір їхньої заробітної плати приймається загальними зборами акціонерів, які оцінюють доповідь спостережної ради про свою діяльність та приймають відповідні рішення. Пропозиції щодо контрактів або заробітної плати можуть подаватися будь-яким акціонером або безпосередньо самою наглядовою радою. Єдиною специфікою договірних відносин з Спостережною радою є те, що урядові посадові особи можуть укласти цивільні контракти з Компанією для виконання обов'язків члена Спостережної ради, але за це не можуть отримати винагороду.

#### **4.7.4. Фінансовий контроль**

Відповідно до інформації, наданої компанією "Хмельницькобленерго", компанія не має повної та уніфікованої системи внутрішнього аудиту. В даний час існують лише окремі елементи такого аудиту. Зокрема, спостережна рада повинна сформувати комітет з аудиту, який б щоквартально аналізував фінансову звітність підприємства. У межах організації "Хмельницькобленерго" є відділ контролю та аудиту, на який покладено завдання проведення планових перевірок та перевірок окремих підрозділів Компанії. Співпраця з зовнішніми аудиторами здійснюється за необхідності та за їх запитом.

Хмельницькобленерго щорічно затверджує та публікує фінансові звіти про свою діяльність. Для того, щоб вони були затверджені, вони повинні містити звіт зовнішнього аудитора. Зовнішній аудит, таким чином, проводиться щорічно на початку кожного року. Останній аудит фінансової звітності зовнішнього аудитора відбувся в лютому 2018 року і був здійснений компанією BDO Consulting.

Хмельницькобленерго, що є частиною державного сектору економіки, також перевіряється Державною аудиторською службою. Ці перевірки виконуються щорічно, а також ad hoc, і, як повідомляється, вони є дуже неглибокими, а також витрачають час та ресурси. Останній аудит діяльності компанії державною аудиторською службою було проведено у липні 2017 року.

---

<sup>62</sup> Постанова КМУ № 859

#### 4.7.5. Прозорість та розкриття інформації

Хмельницькобленерго зобов'язане оприлюднювати інформацію про свою діяльність у відповідності до вимог закону про АТ, включаючи фінансові звіти, основні документи, що регламентують її діяльність, схему структури корпоративного управління та інформацію про суттєві операції. Невиконання вимог щодо розкриття інформації може спричинити фінансові санкції, і це гарантує, що вимоги суворо дотримуються.

Крім того, спостережна рада "Хмельницькобленерго" вирішила, що Компанія добровільно публікує таку інформацію:

- Річна фінансова звітність;
- Квартальні звіти;
- Ключові економічні та технічні показники;
- Аудиторські звіти;
- Інвестиційні програми;
- Статут компанії,
- колективний договір,
- Кодекс корпоративної етики,
- рішення загальних зборів.

Фінансові звіти розкриваються щорічно, щоквартально, інформація про схему структури корпоративного управління та суттєві операції – відразу після відповідної події, інформація про рішення наглядової ради та виконавчого органу – протягом 30 днів з дати їх прийняття.

Фінансові звіти, квартальні відомості, схеми структури корпоративного управління та інформації про важливі операції розкриваються шляхом розміщення на офіційному веб-сайті, публікації в засобах масової інформації та подання інформації до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Вся інша інформація розкривається шляхом розміщення на офіційному веб-сайті.

Для інформаційних цілей Хмельницькобленерго використовує власні ресурси, корпоративні веб-сайти [www.hoe.com](http://www.hoe.com), а також офіційні сторінки соціальної мережі Facebook. Офіційні доповіді Компанії також розповсюджуються прес-службою. Компанія також розкриває інформацію, яка стосується засобів масової інформації та громадських організацій.

Інформація про заробітну плату керівника подається щокварталу до ФДМУ та МЕРТ, який веде реєстр керівників юридичних осіб державного сектору економіки. Ця інформація оприлюднюється через річні звіти.

Інформація про рішення Спостережної ради та дирекції підприємства розкривається виключно акціонерам, які мають окремий портал для входу в систему з паролем на веб-сайті та доступ до набагато більш широкого кола інформації.

#### 4.7.6. Антикорупційні заходи та уповноважений з протидії корупції

Антикорупційна програма "Хмельницькобленерго" була затверджена у квітні 2015 року<sup>63</sup> і доступна на веб-сайті Компанії. Програма боротьби з корупцією була розроблена

<sup>63</sup> Наказ генерального директора № 336 від 30 квітня 2015 року

службою безпеки бізнесу, моніторинг її реалізації належить підрозділу по боротьбі з корупцією. Співробітник компанії був призначений на цю посаду генеральним директором у 2015 році. У лютому 2017 року "Хмельницькобленерго" прийняв кодекс корпоративної етики.

### ***Сфера застосування, декларації про майно та конфлікт інтересів***

Група моніторингу була поінформована про те, що, на думку компанії, її керівники та працівники не вважаються державними посадовими особами, крім членів наглядової ради, які є представниками державного акціонера. На сайті "Хмельницькобленерго" є інструкції для працівників Компанії, які посилаються до пояснювальної записки НАЗК та інформують їх про терміни подання декларацій. Однак неясно, чи хто-небудь подає декларації про активи на додаток до вищезгаданих членів спостережної ради і до яких працівників застосовуються правила конфлікту інтересів.

### ***Повідомлення про корупцію та викривачі***

Хмельницькобленерго встановив такі канали для повідомлення про корупцію:

- Особисті зустрічі з генеральним директором, що проводяться один раз на місяць, де можна обговорити будь-які питання з генеральним директором, включаючи повідомлення про випадки корупції;
- Письмові скарги, в тому числі анонімні. Хмельницькобленерго має систему, яка стежить за цими скаргами.<sup>64</sup> Вони перевіряються Службою безпеки ведення бізнесу, а у разі виявлення ознак корупції вони передаються антикорупційному уповноваженому. Скарги можна подати в Реєстр і їх розміщують в спеціальних босах, розташованих у кожному підрозділі, для передачі безпосередньо персоналу служби безпеки бізнесу або антикорупційному уповноваженому. Генеральний директор повідомляється щотижня про стан перевірки та обробки цих повідомлень. Проте команда моніторингу розуміє, що такі скарги можуть охоплювати всі сфери діяльності та, таким чином, не обов'язково відносяться до корупції.
- Номер гарячої лінії, який підключено до служби безпеки бізнесу. Будь-яка особа може залишити повідомлення, включаючи повідомлення про корупцію. Номер антикорупційного уповноваженого також відкритий для повідомлення про корупцію.

Захисні заходи, що надаються інформаторам, полягають у збереженні конфіденційності інформації та не дозволяють вчинення репресій на роботі.

Результати, які дали ці заходи в області боротьби з корупцією, не є суттєвими. З 2015 року виявлено лише один випадок корупції. Хмельницькобленерго також визначило 17 випадків конфлікту інтересів та вирішило їх усіх.

### ***Тренінги з протидії корупції***

Хмельницькобленерго має власний навчальний центр, де його працівники регулярно проходять навчання. Тренінги для керівників департаментів та служб проводяться на

---

<sup>64</sup> Генеральний директор "Хмельницькобленерго" пояснив, що існує база даних, в якій кожна скарга зберігається, а статус її перевірки оновлюється з кожним етапом розгляду, і його можуть контролювати Антикорупційний комісар та Генеральний директор.

щорічній основі та включають компонент боротьби з корупцією. Решта освітніх заходів здійснюється шляхом розміщення відповідної інформації на веб-сайті Компанії.

#### 4.7.7. Закупівлі

З 2016 року Хмельницькобленерго використовує систему ProZorro для придбання товарів та послуг, що перевищують необхідні порогові показники.

Для закупівель за межами цієї системи компанія збирає тендерний комітет, який складається з восьми осіб, які організують та проводять тендери. Тендерний комітет підтримується департаментом логістики, який збирає потреби робочих підрозділів, об'єднує їх, оцінює фінансові можливості та передає тендерному комітету план виконання закупівель для виконання. Після проведення тендерів та укладення контрактів департамент логістики організовує зберігання та розподіл придбаних товарів.

Наведена нижче інформація щодо закупівель АТ "Хмельницькобленерго" доступна на її веб-сайті:

- Річний план, додаток до річного плану та зміни до нього;
- Тендерна документація та зміни тендерної документації та пояснення цих змін;
- Протокол розгляду тендерних пропозицій;
- Повідомлення про намір укласти договір про закупівлю;
- Інформація про відмову від тендерної пропозиції учасника;
- Контракт на закупівлю;
- Повідомлення про поправки до договору;
- Звіт про виконання договору;
- Звіт про укладені договори.

*Хмельницькобленерго сприяє вираженому раніше враженню, що Уряд не має чіткого бачення того, у якому стані знаходяться його державні підприємства. Реформи оголошуються, а потім залишаються на паузі. У випадку з "Хмельницькобленерго" видається, що його керівництво працює під багатьма невизначеностями, його статус не підтверджено, незалежні члени спостережної ради ще не призначені, а найголовніше після оголошення у 2015 році можливої приватизації, компанія все ще не чітко поінформовано, коли це станеться, і яка форма приватизації має відбутися. Обов'язкова дивідендна ставка, яка застосовується до всіх державних підприємств, продовжує не враховувати прибутковості та фінансовий стан компанії. У АТ "Хмельницькобленерго", у якого є інші акціонери, ця проблема стає ще більш гострою і вимагає швидкого реагування та вирішення.*

#### 4.8. Прикладне дослідження "Турбоатом"

Публічне акціонерне товариство "Турбоатом" (Турбоатом) виробляє турбінне обладнання для теплових, атомних та гідроелектростанцій, що забезпечує понад 10% світової атомної енергетики, що робить його четвертим найбільшим у світі виробником турбін. В Україні турбіни компанії працюють у 40% теплових електростанцій, 85% атомних електростанцій та 95% гідроелектростанцій. Компанія постачала свою продукцію до 45 країн світу. Основними його конкурентами є російські «Силові машини», «Siemens», «Alstom», АВВ та «Shanghai Electric».

"Турбоатом" – це експортно-орієнтована компанія, яка опираючись на зовнішні ринки забезпечує близько 50% свого доходу. Турбіни та інше обладнання для розвитку атомних,

гідро- та теплових електростанцій поставляються клієнтам в Україні, Росії, Казахстані, Грузії, Таджикистані, Угорщині, Болгарії, Індії та Мексиці.

Машинобудування є п'ятим за величиною сектором української економіки, а "Турбоатом" є одним з трьох державних підприємств, крім "Антонова" та "Південмаш", які покривають понад 50% загального обсягу надходжень цього сектору. Це також восьмий за величиною державний сектор, заснований на показнику чистого прибутку<sup>65</sup>. Продажі "Турбоатома" за період з 2015 по 2017 роки були досить стійкими, однак прибуток зменшувався, що можна пояснити циклічним характером бізнесу компанії. Компанія становить 0,2% ВВП України у 2015 році та 0,12% в 2016 році і налічує понад 3 500 чоловік.

#### 4.8.1. Держава як акціонер "Турбоатома"

"Турбоатом" був створений у листопаді 1994 року як АТ згідно з Указом Президента<sup>66</sup> та в січні 1996 року, згідно з наказом ФДМУ<sup>67</sup>, він був перетворений з унітарного підприємства "Науково-виробниче об'єднання "Турбоатом" у публічне акціонерне товариство. "Турбоатом" був частково приватизований у 1996 році. На сьогодні частка держави у статутному капіталі Компанії становить 75,2%. Інші значні акціонери – це інвестиційна компанія "Сварог Ессет Менеджмент", що володіє 15,3% акцій та ТОВ "Biscone Ltd" – юридична особа зареєстрована на Кіпрі з російським власником, якому належить 5,6% акції.<sup>68</sup> Акції Турбоатому торгуються на українських біржах, а загальна кількість акціонерів становить більше 7000, багато хто з них є нинішніми або колишніми співробітниками.

На додаток до відповідного законодавства, "Турбоатом" регулюється Статутом та внутрішніми наказами Компанії. 18 квітня 2018 року на загальних зборах акціонерів було прийнято змінений статут. Він визначає Товариство як юридичну особу приватного права.

У квітні 2018 року рішенням загальних зборів акціонерів "Турбоатом" було прийнято Кодекс корпоративного управління. Кодекс визначає принципи корпоративного управління, структуру корпоративного управління і вірності та відповідальності, встановлює систему внутрішнього контролю та містить рішення щодо розкриття інформації та прозорості. Інструкції Кодексу щодо корпоративного управління суворо дотримуються керівних принципів ОЕСР.

Управління корпоративними правами держави здійснюється ФДМУ. Держава здійснює свої права акціонера відповідно до законодавства про акціонерні товариства та відповідно до обмежень, передбачених ЗУ «Про управління об'єктами державної власності». КМУ затверджує фінансові плани Турбоатома. КМУ, а також відіграє роль у процесі відбору генерального директора Турбоатома.

Крім того, наступні державні органи здійснюють контроль над операціями "Турбоатома":

- **Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку:** компанія регулярно (щоквартально, щорічно) розміщує на фондовому ринку інформацію відповідно до вимог законодавства України.

<sup>65</sup> Відповідно до інформації від ТОП-100 державних підприємств за перші 6 місяців 2017 року.

<sup>66</sup> Указом Президента від 26 листопада 1994 р. № 699/94 "Про заходи щодо забезпечення прав громадян на використання свідочств про приватизацію майна"

<sup>67</sup> Наказ ФДМУ № 16-АТ від 31 січня 1996 року

<sup>68</sup> Презентаційні матеріали ФДМУ по приватизації у 2018 році.

- **Державна аудиторська служба України Харківської області** проводить фінансовий аудит економічних операцій "Турбоатома" з метою забезпечення захисту інтересів держави та уникнення невиправданих збитків. Ця функція, як і у всіх інших компаніях, розглянутих у цьому звіті, врахована в організації та структурі компанії "Турбоатом" і виконується щоденно особами, які були делеговані ДАС для роботи в приміщенні Компанії.
- **Харківське управління Офісу великих платників податків Державної фіскальної служби** здійснює моніторинг податкової звітності, а також своєчасну оплату, як того вимагає закон.

#### 4.8.2. Наглядова рада

У "Турбоатомі" діє Наглядова рада. Її обов'язки визначаються статутом Турбоатома, її робота регулюється законом про акціонерні товариства, статутом та Положенням про наглядову раду.

Рішення про призначення та звільнення членів наглядової ради приймаються загальними зборами акціонерів. Члени наглядової ради обираються шляхом кумулятивного голосування. Члени наглядової ради, обрані представниками певного акціонера, можуть бути замінені цим акціонером, просто повідомляючи Компанію.

Права, обов'язки та обов'язки членів наглядової ради однакові для всіх типів АТ, незалежно від форм власності. З ініціативи ФДМУ розширена сфера виконання обов'язків. Фідуціарні обов'язки членів наглядової ради подібні до приватного сектора, оскільки закон про АТ передбачає, що члени наглядової ради захищають права акціонерів та діють у найкращих інтересах Компанії.

Загальним зборам акціонерів планується прийняти положення про винагороду членів Наглядової ради. Представники "Турбоатома" повідомили, що таке положення було розроблено. Проте таке запровадження повинно відповідати вимогам, встановленим Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, яка ще не опублікувала такі вимоги.

Теперішня наглядова рада АТ "Турбоатом" складається з п'яти осіб, чотири з яких є представниками державного акціонера ФДМУ:

- Парфененко Дмитро Миколайович – Голова Наглядової ради, представник ФДМУ;
- Асташев Євген Вікторович – Заступник Голови Наглядової Ради, представник ФДМУ;
- Візир Олександр Сергійович – член Наглядової ради, представник ФДМУ;
- Денисенко Віталій Миколайович – член Наглядової ради, представник ФДМУ
- Уманська Олена Петрівна – член Наглядової ради, представник Акціонера ТОВ "Сварог Ессет Менеджмент".

ФДМУ ініціювала відбір трьох незалежних членів для Наглядової ради Товариства. У листопаді 2017 року був оголошений конкурсний відбір на посади незалежних членів наглядової ради з кінцевим терміном подання документів у січні 2018 року. Перший етап відбору відбувся у березні 2018 року. Сформований та переведений короткий список кандидатів до МЕРТ. Однак КМУ змінив процедуру під час процесу відбору. Беручи до уваги, що наглядова рада АТ має широкий спектр обов'язків та відповідальності, загальні збори компанії не припиняють повноважень колишніх членів Наглядової ради.

Законодавство України та найкраща практика вимагають, щоб наглядова рада складалася з більшості незалежних членів. Надзвичайно важливо, що існуючий відбір таких членів для "Турбоатома" був завершений, і ці члени були призначені до складу наглядової ради. Після того, як наглядова рада "Турбоатома" буде повністю укомплектована, повинен бути заснований комітет з аудиту та замінити собою рахункову комісію, щоб відповідати вимогам українського законодавства, а також дотримуватися міжнародних належних практик. Необхідно також створити Комітет з призначень та винагород.

Ураховуючи відповіді представників "Турбоатома" на опитувальник, що обговорювався під час візиту, наглядова рада фактично управляє ізоляцією Компанії від будь-яких неналежних політичних чи інших втручань її операційну діяльність.

#### **4.8.3. Генеральний директор компанії "Турбоатом"**

Генеральний директор "Турбоатом" відповідає за всю операційну діяльність, стратегію розвитку, інвестиції та міжнародне співробітництво. Його повноваження та обов'язки передбачені Статутом Товариства. Він діє від імені Компанії та відповідно до законів, статуту, регламентів Компанії та рішень наглядової ради. Він призначається, і його обов'язки припиняються рішенням наглядової ради. Його кандидатура підтверджується номінацій ним комітетом, що діє під керівництвом Кабінету Міністрів. Він підзвітний наглядовій раді та загальним зборам акціонерів.

Дирекція "Турбоатома" складається з генерального директора та десяти заступників директора, які призначаються наглядовою радою за пропозиціями генерального директора та підтримують виконавчого директора в його функціях.

Віктор Субботін був обраний загальними зборами акціонерів 22 квітня 2007 року в якості генерального директора товариства відповідно до статуту, і переобраний у квітні 2015 року.

#### **4.8.4. Винагорода**

Компанія самостійно визначає фонд заробітної плати та встановлює форми, системи та фонд оплати праці своїх працівників, а також порядок подання та тривалості щорічної оплачуваної відпустки відповідно до вимог законодавства України.

Заробітна плата Генерального директора та директорів компанії "Турбоатом" сплачується відповідно до укладених контрактів. Наглядова рада затверджує форму та умови контрактів з генеральним директором та членами дирекції. Також планується прийняти розпорядження про винагороду генерального директора та членів дирекції.

Положення щодо винагороди наглядової ради також очікується, як було зазначено вище, і потребує рішення НКЦПФР стосовно вимог до такого положення.

#### **4.8.5. Фінансовий контроль**

Щорічні фінансові звіти "Турбоатома" перевіряються зовнішніми незалежними аудитором та державними органами. Останній зовнішній аудит фінансової звітності був зроблений ТОВ "Ернст енд Янг Аудит Сервіс" 31 грудня 2016 року. В даний час фінансова звітність станом на 31 грудня 2017 року перевіряється однією аудиторською фірмою.

Позаплановий зовнішній аудит також може здійснюватися на вимогу акціонера компанії, який володіє більше 10% голосуючих акцій. У такому випадку цей акціонер самостійно



укладає договір про проведення аудиту, вказуючи сферу аудиту та понесе витрати на проведення такого аудиту. Такого ще не відбувалося.

Відповідно до нещодавно прийнятого статуту "Турбоатом", внутрішній аудит підприємства звітує керівництву та наглядовій раді товариства. Служба внутрішнього аудиту підпорядкована наглядовій раді, призначення її персоналу та умови контрактів з ними координуються наглядовою радою. Проте команда моніторингу розуміє, що такий стан речей буде до моменту утворення комітету НР з питань аудиту. На даний час функції внутрішнього аудиту проводить служба внутрішнього аудиту компанії "Турбоатом". Відповідно до відповідей на опитувальник, служба внутрішнього аудиту компанії підпорядкована наглядовій раді.

Представники ДАСУ Харківської області проводять регулярний аудит та перевірки "Турбоатома". Знову ж таки, як і у всіх компаніях, з якими спілкувалася моніторингова група, це відбувається постійно, що потребує значних ресурсів. Деякі висновки ДАС вже були оскаржені "Турбоатомом" у судах з позитивними результатами, але це також вимагає часу та ресурсів.

#### **4.8.6. Прозорість та розкриття інформації**

Компанія "Турбоатом" зобов'язана оприлюднювати інформацію про свої операції та діяльність відповідно до вимог Закону про АТ, включаючи фінансові звіти, основні положення про діяльність, схему структури корпоративного управління та інформацію про важливі операції. Невиконання вимог щодо розкриття інформації може спричинити фінансові санкції, і це гарантує, що наведені вимоги суворо дотримуються.

Розкриття фінансової та нефінансової інформації здійснюється компанією через свій веб-сайт: [www.turboatom.com.ua](http://www.turboatom.com.ua) та в загальнодоступній базі даних НКЦПФР на веб-сайті: [www.stockmarket.gov.ua](http://www.stockmarket.gov.ua). Інформація також публікується в офіційному друкованому виданні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Нижченаведена інформація наразі розкривається на веб-сайті компанії:

- Річна фінансова звітність;
- Квартальні звіти;
- Ключові економічні та технічні показники;
- Аудиторські звіти;
- Інвестиційні програми;
- Статут компанії, колективний договір, Кодекс корпоративної етики, рішення загальних зборів.
- Антикорупційна програма.

Вищенаведена інформація розміщується на веб-сайті Компанії протягом тридцяти днів з дати її отримання компанією, якщо законодавство не передбачає більш короткий термін.

"Турбоатом" повідомляє і розкриває більше інформації, ніж вимагається законом. Зокрема, інформацію про склад наглядової ради та їх винагороду розкриває на своєму веб-сайті.

Інформація про рішення наглядової ради та дирекції підприємства розкривається виключно акціонерам, які мають окремий портал для входу в систему з паролем на веб-сайті та володіють доступом до набагато більш широкого кола інформації.

#### 4.8.7. Антикорупційні заходи

##### ***Антикорупційна програма та уповноважений***

"Турбоатом" у 2015 році прийняв антикорупційну програму та антикорупційну політику, а в 2018 році був прийнятий новий документ щодо боротьби з корупцією відповідно до вимог законодавства в сфері запобігання корупції. Програма виконана за шаблоном, рекомендованим НАЗК. Її виконання контролює антикорупційний уповноважений (юрист з питань коплаєнсу). Він звітує генеральному директорові та загальним зборам акціонерів. На цю посаду обраний директор з правових питань "Турбоатома", оскільки керівництво "Турбоатома" вважає, що його кандидатура найкраще відповідає необхідній кваліфікації.

При впровадженні антикорупційних стратегічних правил "Турбоатома" всі співробітники зобов'язались підписати меморандум про заходи, спрямовані на запобігання корупції. Як повідомляється, новопризначені співробітники ознайомлюються з основними напрямками боротьби з корупцією в підприємстві, включаючи підписання відповідних меморандумів про це. Були внесені зміни до існуючих внутрішніх правил, які передбачають дисциплінарну відповідальність за недотримання Програми по боротьбі з корупцією. Антикорупційні положення були введені у всіх контрактах, укладених "Турбоатомом".

##### ***Сфера застосування, декларації про майновий стан та конфлікт інтересів***

Група моніторингу була поінформована про те, що, на думку компанії, жоден з його працівників, включаючи керівництво, не підпадають під вимоги до державних посадових осіб, крім членів НР, які є представниками держави. З цією метою компанія залучила незалежну юридичну думку з цього приводу. З цього питання було видано п'ять експертних висновків про те, що вимоги закону про запобігання корупції не застосовуються до працівників "Турбоатома". Представники компанії, з якими відбулися зустрічі під час візиту, інформували моніторингову групу про те, що вони запросили також відповідну позицію НАЗК. Коли були підготовлені відповідні юридичні висновки, було організовано зустріч з уповноваженим НАЗК, де він, як повідомляється, прийняв позицію "Турбоатома". Таким чином, декларації про майно не подавалися співробітниками компанії "Турбоатом".

##### **Повідомлення про корупцію та викривачі**

Повідомлення про корупцію можуть бути відправлені через електронну пошту Турбоатома, зроблені по телефону Уповноваженого з боротьби з корупцією або при особистій зустрічі з ним.

Повідомлення можуть бути зроблені анонімно. Будь-які дані, які дозволяють ідентифікувати заявника, стануть конфіденційною інформацією. Уповноважений по боротьбі з корупцією й інші особи, які беруть участь в перевірках, не мають права розкривати таку інформацію, за винятком тих випадків, що передбачені Законом або за добровільною згодою заявника.

Крім того, будь-яка людина, яка повідомляє про корупцію, не може бути звільнена, або її не можуть примусити піти у відставку, або її не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Також до цієї особи не можуть бути застосовані інші негативні заходи за повідомлення про передбачувані факти корупції, такі як перевід, повторна атестація, зміна умов праці, відмова від призначення на більш високу посаду, зниження рівня винагороди і т.д. У випадку несанкціонованого витоку інформації про

таку особу, керівник підприємства повинен негайно вжити заходів для усунення можливих негативних наслідків для того, хто є викривачем.

У разі загрози життю, здоров'ю або майну викривача або його близьких родичів у зв'язку з повідомленням про порушення антикорупційного законодавства, викривач може:

- повідомити про такі факти Уповноваженого по боротьбі з корупцією для подальшого направлення до правоохоронних органів;
- самостійно інформувати правоохоронні органи про прийняття заходів, передбачених чинним законодавством України.

За даними Турбоатома, з 2015 року не повідомлялось про випадки корупції.

### ***Навчання проти корупції***

"Турбоатом" забезпечує своїм працівникам підготовку з питань боротьби з корупцією та здійснює різноманітні заходи із підвищення обізнаності. Всі ці семінари були організовані як за допомоги зовнішніх експертів, так і внутрішніх. Не отримано ніякої допомоги з цього приводу від НАЗК.

*Турбоатом є однією з компаній, щодо якої було оголошено численні реформи. Все це відбувається дуже повільно. Необхідно чітко посилити зусилля держави в цьому напрямку. Зокрема, слід обрати та призначити незалежних членів Спостережної ради, а Спостережна Рада повинна розпочати свою роботу відповідно до міжнародних практик та Керівних принципів ОЕСР. Обов'язкова дивідендна ставка, яка застосовується до всіх державних підприємств, продовжує не враховувати прибутковості та фінансовий стан компанії. У "Турбоатому", у якого є інші акціонери, ця проблема стає ще більш гострою і вимагає швидкого реагування та вирішення.*

### **Рекомендація 17**

1. Забезпечити, щоб оголошені плани реформ щодо окремих державних підприємств проводились у строки, визначені раніше урядом. Зокрема, слід забезпечити реформу флагманських державних підприємств, щоб продемонструвати справжню прихильність та готовність до реформ.
2. Забезпечити, щоб суб'єкти управління ефективно спілкувалися та здійснювали нагляд за виконанням цілей узгоджених компаній та політикою державного управління державними підприємствами; встановити чіткі зв'язки з компанією та уникнути декількох рівнів прийняття рішень.

### **Рекомендація 18**

Подумайте про проведення всебічного огляду державної корпоративної власності в Україні, включаючи принципи корпоративного управління державними підприємствами ОЕСР, з метою розробки кращих підходів до вирішення своїх численних проблем в рамках законодавчої та нормативної бази.