

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

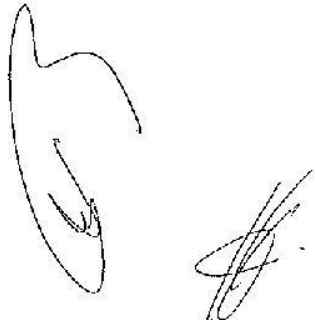
від 2015 р. №

Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки

Схвалити Загальну стратегію щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та план заходів з її реалізації, що додається.

Прем'єр-міністр України

А. ЯЦЕНЮК



СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 2015 р. №

Загальна стратегія
щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного
сектору економіки

І. КОНТЕКСТ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

**Обґрунтування необхідності підвищення ефективності діяльності суб'єктів
господарювання державного сектору економіки**

1. Загальна стратегія щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – Загальна стратегія) окреслює основні питання, що мають бути здійснені Урядом України (далі – Уряд) для комплексної реформи суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – Реформа).

2. Основною метою Реформи є підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – суб'єкти господарювання), що буде досягнута за допомогою наступних заходів: поліпшення бюджетного нагляду, розробки комплексної державної політики управління суб'єктами господарювання (далі – політика власності), посилення корпоративного управління суб'єктів господарювання, реструктуризації та реорганізації суб'єктів господарювання, а також прозорого та комплексного процесу приватизації.

Огляд державного сектору економіки

3. Держава є найбільшим власником господарських активів в Україні. Головним завданням Уряду України є забезпечення процесу ефективного управління активів на користь їх основного власника – Українського народу. Держава повинна бути професійним та відповідальним власником підприємств і має зосередити свої зусилля на збільшенні вартості їх активів.

Водночас, корпоративне управління суб'єктами господарювання має бути прозорим та відповідати Рекомендаціям з корпоративного управління суб'єктами господарювання Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – Рекомендації ОЕСР).

4. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі - МЕРТ) станом на 30 вересня 2014 року в Україні налічується 1 833 діючих суб'єкта господарювання (із 3 350 зареєстрованих) із загальною вартістю активів близько 870 мільярдів гривень (за виключенням банків). Загальна кількість працівників, зайнятих у суб'єктах господарювання, налічує близько 1 мільйона осіб.

5. Основна частина суб'єктів господарювання належить до енергетичного сектору (близько 70% сукупних активів) та інфраструктури (близько 15% сукупних активів). Інші важливі сектори економіки, в яких задіяні суб'єкти господарювання, включають агропромисловий, машинобудівний та хімічний сектори.

6. На 100 найбільших суб'єктів господарювання припадає близько 90% сукупних активів та 80% сукупного чистого доходу. До найбільших суб'єктів господарювання належать:

- Енергетичний сектор: НАК «Нафтогаз України» (видобування та транспортування газу), ПАТ «Центренерго» (теплова енергетика), ДП НАЕК «Енергоатом» (атомна енергетика), державні вугільні шахти;
- Інфраструктура: «Укрзалізниця» (Державна адміністрація залізничного транспорту України), УДППЗ «Укрпошта» (державна поштова служба), міжнародні аеропорти (включаючи ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»», «Укравтодор» (Державне агентство автомобільних доріг України);
- Агропромисловий комплекс: ПАТ «ДІЗКУ» (зернотрейдер та оператор інфраструктури зі зберігання зерна), ДП «Укрспирт» (державна монополія з виробництва спирту);
- Машинобудування: ДП «Антонов» (провідний виробник літаків), ВАТ «Турбоатом» (провідна компанія з виробництва турбін), ПАТ «Суміхімпром» та ПАТ «Одеський припортовий завод» (виробництво добрив) та інші компанії.

7. Водночас, операційні та фінансові результати суб'єктів господарювання можуть бути значно поліпшені. За результатами перших 9 місяців 2014 року 740 із 1833 діючих суб'єктів господарювання (за винятком банків) були збитковими, їх загальний збиток склав 80 млрд. гривень, із них 63 млрд. гривень припадають тільки на НАК «Нафтогаз України». Частина цих збитків також обумовлена слабкою економічною ситуацією та девальвцією гривні. Проте не викликає сумнівів, що операційна ефективність суб'єктів господарювання потребує поліпшення.

8. Низька ефективність суб'єктів господарювання, а також низький рівень прозорості, пов'язаної з їх операційною діяльністю, створює тиск на бюджет. У 2014 році обсяг субсидій, спрямованих на суб'єкти господарювання, склав близько 2% ВВП, у той час як обсяг непрямих субсидій, що не були враховані у бюджеті, склав більше 6% ВВП, в основному відображаючи державну підтримку збиткового енергетичного підприємства НАК «Нафтогаз України».

Основні питання, пов'язані з неефективністю суб'єктів господарювання

9. На основі міжнародного досвіду та наявних досліджень, основною причиною низької ефективності діяльності суб'єктів господарювання вважається недостатньо розвинута система корпоративного управління.

Слабке корпоративне управління призводить до наступних основних проблем:

- асиметрія інформації, що пов'язана із низькою прозорістю діяльності суб'єктів господарювання;
 - конфлікт інтересів керівництва та власників суб'єктів господарювання, обумовлений непрозорим процесом призначення керівництва та неефективною системою оплати праці;
 - відсутність ретельного нагляду за діяльністю підприємств внаслідок відсутності належних структур корпоративного управління, таких як наглядові ради та незалежні директори;
 - суперечливі цілі, встановлені для суб'єктів господарювання, та відсутність чіткого розмежування комерційних функцій та спеціальних зобов'язань суб'єктів господарювання.

10. Як і в багатьох інших країнах, зв'язки суб'єктів господарювання та Уряду досить тісні. Підпорядкування суб'єктів господарювання профільним міністерствам захищає багатьох із них від зовнішньої конкуренції. Хоча основною функцією міністерств повинно бути регулювання відповідних секторів економіки, вони часто відіграють активну роль в управлінні суб'єктами господарювання, що працюють в цих секторах. Така двоєність функцій міністерств зменшує прозорість діяльності суб'єктів господарювання, знижує їх операційну ефективність, погіршує їх фінансові показники та призводить до неминучих конфліктів інтересів.

Отже, розмежування функцій з управління власністю та регулювання ринку є основною передумовою для створення рівних умов для суб'єктів господарювання і приватних компаній та запобігання викривленню конкуренції.

11. Бюджетний нагляд є іншим важливим питанням в управлінні суб'єктами господарювання, яке має бути вирішене. Фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання, можуть мати значний негативний вплив на державний бюджет. Ці ризики можуть виникати з декількох джерел, включаючи: зміну макроекономічних умов, що впливають на діяльність суб'єктів господарювання; недостатню фінансову дисципліну суб'єктів господарювання, що призводить до потенційної потреби Уряду компенсувати їх збитки; заборгованість суб'єктів господарювання, що забезпечена державними гарантіями; інші зобов'язання суб'єктів господарювання, включаючи заборгованість із виплати заробітної плати.

Основні заходи щодо покращення ефективності діяльності суб'єктів господарювання

12. Для вирішення перерахованих вище проблем Урядом необхідно вжити наступні заходи:

- Розробити та впровадити комплексну політику власності, яка передбачатиме заходи щодо покращення корпоративного управління суб'єктами господарювання та чіткого розмежування функцій держави з управління власністю та регулювання ринку;
- Посилити бюджетний нагляд за суб'єктами господарювання шляхом впровадження методології оцінки фіскальних ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів господарювання.

13. Принципи підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання базуються на Рекомендаціях ОЕСР, які Уряд буде використовувати при впровадженні Реформи.

14. Найбільш важливими результатами Реформи будуть:

- Забезпечення рівних умов діяльності на ринках, де суб'єкти господарювання конкурують з приватними компаніями, і, таким чином, збільшення мотивації суб'єктів господарювання підвищувати свою ефективність;

- Підвищення прозорості і підзвітності суб'єктів господарювання для забезпечення відповідального і раціонального використання активів у державній власності;
- Покращення фінансових результатів суб'єктів господарювання, і, як результат, збільшення доходів бюджету;
- Підвищення якості послуг, що надаються суб'єктами господарювання населенню України;
- Позитивний вплив на національну економіку, бізнес-середовище та інвестиційний клімат України.

15. В рамках підготовки до проведення Реформи управління державною власністю МНПГ провело аналіз існуючого законодавства щодо інституційних засад у сфері регуляторної політики, політики власності та нагляду у державному секторі економіки. Такий аналіз надав можливість отримати більш детальне розуміння змін до законодавства, які необхідно внести, а також їхню послідовність, з метою впровадження заходів, передбачених цією Загальною стратегією.

Потенційні ризики

16. Основна умова успішного впровадження Реформи управління державною власністю – політична підтримка на найвищому рівні, включаючи Уряд, Парламент і Адміністрацію Президента. Реформа управління державною власністю є однією з реформ Національної Ради Реформ (НРР), що дозволить створити зв'язки між зацікавленими політичними сторонами та сприятиме зменшенню політичних ризиків.

17. Ще одним ризиком є недостатня підтримка цієї Реформи з боку суспільства. Цей ризик буде зменшений за допомогою підготовки та впровадження комплексної стратегії комунікації.

II. БЮДЖЕТНИЙ НАГЛЯД

18. Наразі в Україні немає чіткої процедури оцінки фіскальних ризиків. Проте, Уряд усвідомлює необхідність розвитку системи моніторингу фіскальних ризиків та звітності для того, щоб мінімізувати можливий негативний вплив на державний бюджет.

19. Оцінка фінансових ризиків, пов'язаних з тридцятьма найбільшими суб'єктами господарювання (топ-30), яка нещодавно була проведена МЕРТ, є першим кроком щодо розвитку такої системи.

20. На даний час проводяться заходи щодо створення спільної робочої групи (дані - "Робоча група"), до складу якої увійдуть експерти МЕРТ та Міністерства фінансів України (надалі – Мінфіну).

Завданням Робочої групи буде розробка у термін до кінця серпня 2015 року методології для оцінки фінансових ризиків, пов'язаних з суб'єктами господарювання, у т.ч. оцінки ймовірності настання ризиків та аналізу чутливості.

На основі даної методології Робоча група оновить список тридцяти суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з найбільшими фінансовими ризиками, перегляне фінансові плани цих суб'єктів на 2016 рік та підготує щодо них рекомендації.

21. З моменту створення Робочої групи буде очолювати МЕРТ, а починаючи з кінця жовтня 2015 року, Робочу групу, яка буде здійснювати нагляд за фінансовими ризиками, очолять Мінфін.

До кінця 2015 року функція нагляду за фінансовими ризиками буде передана Мінфіну.

22. Процес підготовки та виконання фінансових планів суб'єктів господарювання буде переглянуто, визначено основні перешкоди, а також надано рекомендації щодо поліпшення процесу їх підготовки. В межах цього процесу буде посилена роль Мінфіну та МЕРТ в частині надання рекомендацій із затвердження та виконання фінансових планів суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з найбільшими фінансовими ризиками, але функція нагляду (керівництва) цим процесом залишиться за МЕРТ.

III. ПОЛІТИКА ВЛАСНОСТІ

23. Підхід держави до управління суб'єктами господарювання буде викладено у комплексній політиці власності, яка визначить стратегічну мету і принципи управління суб'єктами господарювання, її коротко-, середньо- та довгострокові цілі, стратегії, які необхідно застосувати і механізми, які необхідно використати, для досягнення цих цілей.

24. Політика власності повинна бути розроблена на основі Принципів ОЕСР та кращих світових практик, і повинна враховувати специфіку підходу до ефективного управління суб'єктами господарювання.

25. Концепція з реалізації політики власності повинна бути розроблена МЕРТ та затверджена Урядом до кінця лютого 2016 року..

26. При впровадженні нової комплексної системи управління суб'єктами господарювання, спрямованої на підвищення операційної та фінансової ефективності суб'єктів господарювання, політика власності передбачатиме заходи у наступних ключових сферах:

- Розмежування функцій Уряду як власника і регулятора;
- Покращення корпоративного управління суб'єктами господарювання.

Розмежування функцій Уряду як власника і регулятора

27. У відповідності до Рекомендацій ОЕСР, функції держави як власника повинні бути чітко відокремлені від функцій держави як регулятора.

Міністерства часто беруть участь у регулюванні окремих секторів економіки та відповідають за підтримку конкурентного середовища у відповідних секторах, але в той же час вони часто беруть участь в управлінні діяльністю суб'єктів господарювання, що мають значну частку на ринку. Такі ситуації неминуче призводять до явного конфлікту інтересів, порушення конкуренції на ринку та слабкої мотивації для суб'єктів господарювання ефективно вести свою діяльність.

28. Рекомендації ОЕСР передбачають, що держава під час реалізації своїх майнових прав щодо суб'єктів господарювання повинна дотримуватися принципів розмежування функцій власника та регулятора. Аналіз міжнародної практики свідчить, що існує два основні підходи до розмежування функцій власника та регулятора:

- централізація, при якій управління суб'єктами господарювання передається спеціальній організації, а профільні міністерства та інші регулятори фокусуються на виконанні лише регуляторної функції;
- децентралізація, при якій розділ здійснюється шляхом адміністративних рішень профільних міністерств та інших регуляторів, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання.

29. ОЕСР чітко рекомендує підхід централізації та наводить дві моделі її реалізації: централізація управління суб'єктами господарювання в одному міністерстві

або іншому державному органі, та централізація управління суб'єктами господарювання в спеціальній холдинговій компанії.

30. Рішення Уряду щодо вибору підходу до розмежування функцій держави як власника і регулятора буде прийняте після обговорення з зацікавленими сторонами, включаючи профільні міністерства та Кабінет Міністрів України.

В рамках цього обговорення будуть використані результати аналізу відповідності підходу централізації до потреб України.

Такий аналіз буде проведений МЕРТ до кінця вересня 2015 року.

Корпоративне управління

31. Покращення корпоративного управління є ключовим компонентом Реформи.

Основні принципи корпоративного управління суб'єктами господарювання наведені у Рекомендаціях ОЕСР та мають на меті покращення дієвості, корисності та ефективності операційної діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення прозорості їх діяльності. У Рекомендаціях ОЕСР також встановлено функції та відповідальність державних органів, пов'язаних з такими підприємствами.

32. Згідно із Загальною стратегією, будуть вжиті заходи з реструктуризації корпоративного управління суб'єктами господарювання з метою забезпечення здійснення ними своєї діяльності на ринкових умовах на рівні з приватними компаніями та не порушуючи конкурентне середовище.

В результаті посиленої конкуренції суб'єкти господарювання зможуть переконатися, що активи в їх власності використовуються більш відповідально та раціонально.

Очікується, що передбачена модель корпоративного управління суб'єктами господарювання, принесе не тільки фінансові прибутки для державного бюджету України, але й покращить якість послуг, що надаються Українському народові.

Більш того, адекватне корпоративне управління суб'єктами господарювання позитивно вплине на національну економіку та бізнес-середовище, а також зробить Україну більш привабливою для міжнародних інвесторів.

33. Ключові заходи, націлені на покращення корпоративного управління в державному секторі економіки, включатъ:

- підвищення прозорості;

- узгодження інтересів керівництва та власників суб'єктів господарювання;
- введення наглядових рад та незалежних директорів;
- встановлення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання.

Підвищення прозорості

34. Коли суспільство не має точної та вичерпної інформації щодо діяльності суб'єктів господарювання, надзвичайно складно оцінити ефективність їх операційної та фінансової діяльності, а також, раціонального та ефективного використання ними своїх активів. Це унеможливило притягнення керівництва суб'єктів господарювання до відповідальності за неефективне використання капіталу та недосягнення поставлених цілей.

35. Вимоги щодо прозорості та розкриття інформації потребують значного зміцнення. На сьогодні в системі фінансової звітності багато недоліків, а саме неповна консолідація або відсутність відповідного чи повного розкриття інформації щодо пов'язаних сторін та власників, робить оцінку фінансового стану та показників суб'єктів господарювання складною для користувачів.

36. Більш того, фінансова звітність суб'єктів господарювання сприймається зовнішніми користувачами як така, що має низьку якість. Причиною цього є те, що фінансова звітність державних унітарних підприємств не підлягає незалежному аудиту, а низька якість аудиту фінансової звітності державних акціонерних товариств робить їх ненадійним джерелом інформації.

37. Підвищення прозорості діяльності суб'єктів господарювання засновуватиметься на:

- Посиленні вимог щодо розкриття інформації суб'єктами господарювання;
- Посиленні вимог щодо проведення аудиту фінансової звітності суб'єктів господарювання незалежними аудиторами.

38. Заходи щодо підвищення прозорості та відповідальності включатимуть:

- Обов'язкове опублікування суб'єктами господарювання на своїх веб-сайтах наступної інформації (ця інформація не може бути визнана конфіденційною):
 - Річна та квартальна фінансова звітність за останні три роки;
 - Річні аудиторські звіти за останні три роки;

- Резюме керівника та членів наглядової ради;
- Річні звіти наглядової ради;
- Рішення загальних зборів акціонерів (або еквіваленту для унітарних підприємств);
 - Список усіх посередників, що купують або продають суб'єктам господарювання продукти та послуги, та що мають річну вартість контрактів з суб'єктами господарювання більше 1 мільйона гривень. Річна вартість контрактів визначається як загальна сума угод, укладених між суб'єктами господарювання (продажі та/або закупки) з контрагентами протягом одного року;

Керівник суб'єкта господарювання і члени наглядової ради зобов'язані протягом п'яти робочих днів з дня отримання відомостей про можливість вчинення правочину, щодо якого є заінтересованість, надати суб'єкту управління об'єктами державної власності інформацію стосовно правочину, у вчиненні якого є заінтересованість.

За недотримання вищезазначених правил прозорості встановлюється відповідальність у вигляді штрафів. Повторне недотримання правил є підставою для звільнення керівника.

Фінансові звітність суб'єктів господарювання має підтверджуватися якісним аудитом. Аудит найбільших суб'єктів господарювання мають проводити міжнародно визнані аудиторські компанії, акредитовані ЄБРР та Світовим Банком;

Має бути створений спеціальний веб-сайт, присвячений розкриттю інформації щодо суб'єктів господарювання, на якому має розміщуватись наступна інформація:

- Фінансова звітність окремих суб'єктів господарювання;
- Агрегований баланс та звіт про фінансові результати всіх суб'єктів господарювання.

Уряд готує річні та квартальні огляди суб'єктів господарювання, до яких мають включатись агреговані дані щодо операційних та фінансових результатів суб'єктів господарювання.

39. Методичні рекомендації щодо підвищення прозорості діяльності суб'єктів господарювання, затверджені Наказом МЕРТ №116 від 11 лютого 2015 р., регулюють детальну процедуру впровадження зазначених вище заходів з підвищення прозорості.

40. Підвищення прозорості діяльності суб'єктів господарювання дозволить зменшити розбіжності в інформації щодо них.

Однак, саме по собі підвищення прозорості діяльності не призведе до очікуваних результатів, якщо інформація, що стане доступною, не буде використовуватися для прийняття рішень. Тому, держава має створити потужний аналітичний потенціал для розуміння бізнес-моделей суб'єктів господарювання, їх фінансового стану та заходів для підвищення ефективності управління. Такий аналітичний потенціал дасть можливість підвищити якість політики з управління суб'єктами господарювання, а також визначити правильні цілі діяльності суб'єктів господарювання та здійснювати нагляд за їх виконанням.

41. Такий аналітичний потенціал необхідно зосередити в межах одного міністерства та використовувати іншими міністерствами та Урядом для прийняття важливих рішень, пов'язаних із діяльністю суб'єктів господарювання.

Узгодження інтересів керівництва та власників суб'єктів господарювання

42. Однією з причин неефективної діяльності суб'єктів господарювання є проблема у відносинах між власником (державою) та представниками, що діють від його імені. Вирішити її можна шляхом зменшення розбіжності в інформації між керівництвом та іншими зацікавленими особами та за допомогою належних програм заохочення, які можуть узгодити інтереси акціонерів та керівництва.

43. Відкритий та прозорий процес відбору та призначення керівників суб'єктів господарювання стане важливим інструментом переконання, що управління суб'єктами господарювання здійснюється професіоналами.

У той же час, для залучення висококваліфікованих управлінців рівень їхньої компенсації має відповідати ринковому рівню.

44. Зараз рівень компенсації керівників суб'єктів господарювання не відповідає ринковому рівню. Середня заробітна плата керівників державних підприємств складає 20-30 тис. грн., що майже в 10 разів нижче за середній рівень компенсації приватних підприємств відповідного розміру.

45. Оплата праці керівників державних підприємств має відбуватися за принципами, розробленими Європейською Комісією.

Компенсація має складатися з двох частин: фіксованої та змінної. Фіксована частина має відповідати мінімальному необхідному рівню у випадку, якщо змінна частина не виплачується. Змінна частина компенсації має складатися з двох частин — відповідно до короткострокових та довгострокових результатів діяльності підприємств.

Сумарно компенсація керівника суб'єкта господарювання має бути на рівні компенсації приватного сектору.

Запровадження наглядових рад та незалежних директорів

46. Відповідно до найкращих міжнародних практик, безпосередній нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання здійснюється наглядовими радами, які складаються з числа професіоналів з необхідним досвідом управління компаніями у минулому.

Ключові завдання, що стоять перед наглядовими радами:

- визначення стратегії суб'єкта господарювання;
- пересвідчення у достатності наявних людських та фінансових ресурсів для досягнення цілей;
- перегляд результатів управлінської діяльності;
- визначення цінностей та стандартів компанії;
- пересвідчення у тому, що зобов'язання перед акціонерами та іншими зацікавленими сторонами вірно розуміються та виконуються.

47. Наглядові ради мають включати достатню кількість незалежних членів з метою гарантування вирішення будь-яких конфліктів інтересів за участю директорів.

48. Відповідно до чинного законодавства, державні унітарні підприємства не зобов'язані мати наглядові ради, а їхні функції виконуються відповідними профільними міністерствами.

Оскільки процедура перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство, яка є одним з можливих шляхів вирішення проблеми, як правило потребує значних витрат часу, то у цей період часу імовірно знадобиться застосування тимчасових заходів для підвищення якості корпоративного управління суб'єктами господарювання.

49. Конкретні заходи щодо підвищення якості корпоративного управління мають включати:

- підготовку законодавчих змін для можливості призначення незалежних та висококваліфікованих членів наглядових рад у державних акціонерних товариствах;
- запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах, у разі потреби, та призначення до них незалежних членів.

Визначення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання

50. Відсутність чітких цілей для діяльності суб'єктів господарювання може призвести до невизначеності обов'язків та низького рівня підзвітності.

51. Часто суб'єкти господарювання виконують як комерційні, так і некомерційні (соціально-політичні) функції. В таких випадках фінансова звітність, яку складають суб'єкти господарювання, має містити розкриття вичерпної інформації щодо некомерційної діяльності суб'єкта господарювання. Це допоможе більш ефективно оцінити операційну ефективність суб'єкта господарювання, як при виконанні своїх комерційних, так і некомерційних функцій.

52. Методологія розкриття інформації щодо некомерційної діяльності суб'єктів господарювання буде розроблена МІЗРТ та включатиме наступні кроки:

- визначення поняття некомерційної діяльності;
- попередня оцінка доходів і витрат, що відносяться до некомерційної діяльності;
- впровадження системи моніторингу некомерційної діяльності суб'єктів господарювання, що включатиме: механізм прийняття рішень щодо здійснення некомерційної діяльності, механізм фінансування, процедуру звітності.

53. Розкриття інформації щодо некомерційної діяльності має стати обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання щоквартально та щорічно.

IV. СТРАТЕГІЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ

54. Уряд має розробити підхід щодо реструктуризації деяких суб'єктів господарювання.

55. Буде підготовлено аналіз існуючих суб'єктів господарювання з метою визначення подальших перспектив щодо їх діяльності.

За результатами такого аналізу збиткові суб'єкти господарювання, в яких впроваджувати антикризові заходи не доцільно, будуть ліквідовані без проведення реструктуризації.

56. Операційна діяльність та структура збиткових і неперспективних суб'єктів господарювання буде змінена з метою досягнення позитивних результатів їх діяльності.

Детальні плани з реструктуризації суб'єктів господарювання, з якими пов'язані найбільші фіскальні ризики, будуть підготовлені разом з міжнародними фінансовими організаціями.

57. Усі державні унітарні підприємства, у яких переважають комерційні функції, повинні бути перетворені у державні акціонерні товариства. Це буде сприяти впровадженню культури акціонерного управління, у тому числі розмежування державних функцій з управління об'єктами державної власності та регуляторних функцій, впровадженню потужного корпоративного управління та удосконаленню підзвітності керівництва.

58. Після перетворення державних унітарних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства, подальше вдосконалення ефективності суб'єктів господарювання буде досягнуто шляхом впровадження засад корпоративного управління, як описано у цій Стратегії.

59. До кінця вересня 2015 року Уряд має розробити і затвердити перелік суб'єктів господарювання, які будуть перетворені з державних унітарних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства.

Перш за все, процес перетворення буде стосуватися суб'єктів господарювання, що увійдуть до списку об'єктів державної власності, які планується приватизувати, та тих, з якими пов'язані найбільші фіскальні ризики.

Державні унітарні підприємства, що увійдуть до пріоритетного списку приватизації, будуть перетворені в державні акціонерні товариства до кінця червня 2017 року, за виключенням державних унітарних підприємств, перетворення яких не є доцільним. Такі державні унітарні підприємства будуть приватизовані шляхом продажу активів або із використанням інших способів залучення приватних інвесторів (наприклад, концесія).

В цілому, процес перетворення всіх державних унітарних комерційних підприємств зі списку у державні акціонерні товариства буде завершено протягом 36 місяців.

60. Основним ризиком, пов'язаним із перетворенням державних унітарних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства є втрата найцінніших активів у процесі їх інвентаризації через недобросовісність керівників суб'єктів господарювання. У таких випадках держава повинна мати правові інструменти для захисту своїх інтересів.

Проте, найкращим інструментом є належне корпоративне управління суб'єктами господарювання з високими стандартами прозорості, адекватними системами мотивації та сильними внутрішніми контролюями.

V. ПРИВАТИЗАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ

61. Держава має залишати суб'єкти господарювання у власності лише в тому випадку, якщо для цього є належні підстави, наприклад, з метою усунення неефективності ринків, збереження критично важливих об'єктів інфраструктури, захисту національної безпеки та з інших причин. Держава має позбутися усіх Суб'єктів Господарювання, для збереження яких у власності вона не має належного обґрунтування.

62. Уряд вже затвердив перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації в 2015 році, до якого включено 345 суб'єктів господарювання.

63. Наступним кроком для початку процесу приватизації має стати підготовка Фондом державного майна України (надалі - ФДМ) спільно з МІЗРГ переліку суб'єктів господарювання, що підлягають пріоритетній приватизації. Такий перелік включить 15 компаній, та буде розроблений та поданий на розгляд Уряду до кінця вересня 2015 року.

64. Уряд перегляне роль ФДМ в управлінні процесу приватизації та надасть рекомендації щодо поліпшення його ролі в процесі приватизації та управління суб'єктами господарювання в межах процесу приватизації.

65. Водночас, існуюча процедура приватизації не відповідає високим міжнародним стандартам.

Основними недоліками існуючого процесу приватизації є:

- Недостатня прозорість та якість інформації, що надається потенційним інвесторам. Недостатня якість інформації про об'єкти приватизації, яка надається потенційним покупцям, пов'язана із недостатністю фінансових ресурсів у ФДМ, який відповідальний за підготовку такої інформації.

Багато інвесторів, особливо іноземних, можуть прийняти рішення не приймати участь у процесі приватизації, якщо вони не отримують необхідну інформацію щодо об'єкту приватизації. Якщо ж рішення щодо участі в конкурсі позитивне, запропонована ціна за об'єкт приватизації може бути нижчою за умов недостатньої інформації.

• Труднощі із залученням радників для покращення процесу приватизації. Залучення радників до процесу приватизації сприятиме збільшенню розмірів конкурсних пропозицій, а також підвищенню прозорості та довіри до процесу приватизації.

Існуюча нормативна база, що регулює процес приватизації, дозволяє залучати радників тільки для приватизації стратегічних суб'єктів господарювання. Крім того, не існує чіткого механізму оплати послуг радників, оскільки ФДМ не має в своєму розпорядженні необхідних фінансових ресурсів.

Таким чином, на сьогодні процес приватизації як стратегічних, так і нестратегічних суб'єктів господарювання проходить без залучення радників.

МЕРТ перегляне існуючий процес приватизації з метою визначення основних перешкод та розробки документації з їх усунення.

66. Ключовою проблемою, яку Уряд має вирішити до початку масштабної приватизації, є створення необхідних умов для залучення та оплати послуг радників з проведення процесу приватизації, для чого необхідно внести зміни до законодавства.

VI. НАГЛЯД ТА УПРАВЛІННЯ ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ

67. Наразі управління іншими державними активами (включаючи нерухомість, якою управляють органи виконавчої влади) потребує поліпшення.

68. Уряд почне реалізацію цього завдання з інвентаризації інших державних активів.

69. Це надасть Уряду можливість зібрати достатню кількість інформації, що буде використана для проведення дослідження можливостей поліпшення управління інших державних активів.

В межах цього дослідження буде розглянута можливість централізації управління найбільшими об'єктами нерухомості.

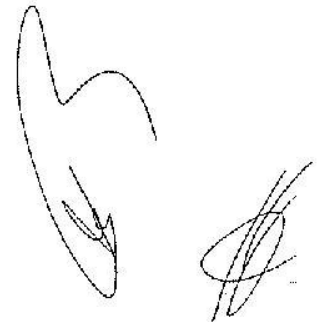
VII. КОМУНІКАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ

70. Чітка комунікаційна стратегія буде застосовуватись для роз'яснення цілей Реформи та дій Уряду працівникам суб'єктів господарювання, діловій спільноті та громадськості.

71. Комунікаційна стратегія включатиме наступні заходи: презентація цілей реформи, строків її проведення та очікуваних наслідків; регулярні брифінги та прес-конференції представників Уряду після виконання важливих етапів реформи.

VIII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

72. Мінекономрозвитку створить наглядову раду з проведення реформи, до якої увійдуть авторитетні експерти з державного сектору, ділових кіл та громадськості, і яка буде здійснювати нагляд за реалізацією Загальної стратегії та надавати рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності суб'єкта господарювання.



ЗАТВЕРДЖЕНО

розпорядженням Кабінету Міністрів України

від _____ 2015 року № _____

План заходів з реалізації Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки

1. Бюджетний пагляд

1.1. Створити робочу групу з питань методології оцінювання фіскальних ризиків;

Мінекономрозвитку
Мінфін
01.07.2015

1.2. Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект методики оцінювання фіскальних ризиків;

Мінекономрозвитку
Мінфін
01.09.2015

1.3. Внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України оновленого списку 30 суб'єктів господарювання, з якими пов'язані фіскальні ризики;

Мінекономрозвитку
Мінфін
01.10.2015

1.4. Забезпечити передачу Міністерству фінансів повноваження з керівництва робочою групою з питань методології оцінювання фіскальних ризиків;

Мінекономрозвитку
Мінфін
01.11.2015

1.5. Забезпечити передачу Міністерству фінансів повноваження з нагляду за фіскальними ризиками.

Мінекономрозвитку
Мінфін
01.01.2016

2. Політика Власності

Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект рішення про схвалення Основних засад політики власності

Мінекономрозвитку
01.03.2016

3. Розмежування функцій держави з реалізації прав власності та регулювання

Провести аналіз для визначення відповідності підходу централізації щодо розмежування функцій держави з реалізації прав власника та регулювання потребам України.

Мінекономрозвитку
01.10.2015

4. Узгодження інтересів керівництва та власників суб'єктів господарювання

Внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту рішення про удосконалення процедури винагороди керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки за результатами фінансово-господарської діяльності цих підприємств (порядок надання, умови та конкретні розміри винагороди).

Мінекономрозвитку
01.09.2015

5. Нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання

Подати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань створення наглядової ради у державних унітарних підприємствах, створення можливості для призначення незалежних директорів до наглядових рад державних господарських товариств, обов'язкового оприлюднення інформації про діяльність суб'єктів господарювання державного сектору економіки та проведення аудиту звітності державних унітарних підприємств.

Мінекономрозвитку,
суб'єкти управління об'єктами державної власності.
01.09.2015

6. Визначення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання

6.1. Затвердження методичних рекомендацій стосовно розмежування комерційної і некомерційної діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Мінекономрозвитку,
Мінфін,
01.11.2015

6.2. Затвердження окремої форми звітності комерційної і некомерційної діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки в кварталних і річних фінансових звітах.

Мінфін,
Мінекономрозвитку,
01.11.2015

7. Реструктуризація суб'єктів господарювання

7.1. Затвердити перелік державних унітарних комерційних підприємств, які підлягають перетворенню в акціонерні товариства.

Мінекономрозвитку
Суб'єкти управління об'єктами
державної власності
01.10.2015

7.2. Підготувати пріоритетний перелік суб'єктів господарювання з якими пов'язані найбільші фінансові ризики для реструктуризації.

Мінекономрозвитку
Суб'єкти управління об'єктами
державної власності
01.10.2015

9. Приватизація

9.1. Розробити пріоритетний список суб'єктів господарювання для приватизації.

Фонд державного майна,
Мінекономрозвитку
01.10.2015

9.2. Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України порядок залучення радників до підготовки процесу приватизації (визначення умов залучення, оплати послуг тощо).

Фонд державного майна,
Мінекономрозвитку
01.11.2015

10. Управління іншими державними активами

10.1. Провести аналіз для визначення можливості застосування різних підходів з покращення управління іншими державними активами.

Мінекономрозвитку
Суб'єкти управління об'єктами
державної власності
01.01.2016

10.2. Удосконалити процес інвентаризації державних активів (включаючи об'єкти нерухомості).

Фонд державного майна,
суб'єкти управління об'єктами державної
власності.
01.01.2016

ДОВІДКА

про погодження проекту розпорядження Кабінету Міністрів України
"Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності
суб'єктів господарювання державного сектору економіки"

Проект розпорядження розроблено Мінекономрозвитку.

1. Проект розпорядження погоджено без зауважень

Білоусом І. О. Головою Фонду державного майна

2. До проекту розпорядження надано коментарі, які враховано частково

Яресько Н. Міністром фінансів України

3. Висновок Мініюсту

Висновок Мініюсту від 22.05.2015. Проект розпорядження погоджено із зауваженнями щодо невідповідності вимогам нормопроектувальної техніки, які враховано.

Протокол узгодження позицій додається.

Міністр економічного
розвитку і торгівлі України

_____ 2015



Айварас АБРОМАВИЧУС

ВИСНОВОК

Міністерства юстиції України
за результатами правової експертизи
до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України
«Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності
діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки»

Проект акта внесено Головним розробником –
Міністерством економічного розвитку і торгівлі.

Підстави розробки

Пункт 1 § 32 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950.

1. Відповідність Конституції України

Проект розпорядження відповідає Конституції України.

2. Відповідність актам законодавства, що мають вищу юридичну силу

Проект розпорядження відповідає актам законодавства, що мають вищу юридичну силу.

3. Узгодженість з актами такої ж юридичної сили

Проект розпорядження узгоджується з актами такої ж юридичної сили.

4. Відповідність міжнародним договорам України

Проект розпорядження не потребує проведення експертизи на відповідність міжнародним договорам України.

5. Відповідність вимогам нормопроектувальної техніки

1. У пункті 9 проекту Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – проект Загальної стратегії) йдеться про те, що на основі міжнародного досвіду та наявних досліджень, основною причиною низької ефективності Суб'єктів Господарювання вважається недостатньо розвинута система корпоративного управління. Слабке корпоративне управління призводить до такої проблеми як відсутність ретельного нагляду за діяльністю підприємств внаслідок відсутності належних структур корпоративного управління, таких як наглядові ради та незалежні директори.

У пункті 48 проекту Загальної стратегії зазначається, що відповідно до поточного законодавства, державні унітарні підприємства не зобов'язані мати наглядові ради, а їхні функції виконуються відповідними профільними міністерствами. Оскільки процедура перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство, яка є одним з можливих шляхів вирішення проблеми, як правило потребує значних витрат часу, то у

цей період часу імовірно знадобиться застосування тимчасових заходів для підвищення якості корпоративного управління Суб'єктів господарювання.

Абзацом третім пункту 49 проекту Загальної стратегії передбачається, що конкретні заходи щодо підвищення якості корпоративного управління мають включати, зокрема, запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах, у разі коли це доречно, та призначення до них незалежних членів.

Тобто, виходячи з положень проекту Загальної стратегії, запровадження інституту наглядових рад у державному унітарному підприємстві зумовлено необхідністю здійснення ретельного нагляду за діяльністю підприємств, що сприятиме підвищенню рівня корпоративного управління.

З огляду на викладене, на нашу думку, концепція запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах не враховує правову природу такого органу управління, а також визначені законодавством механізми контролю за ефективністю управління державними підприємствами.

Так, на сьогодні у структурі постійно діючих органів акціонерного товариства ключова роль відведена наглядовій раді. Система розподілу повноважень між органами товариства передбачає наявність відокремленого наглядово-контролюючого органу, що здійснює контроль над виконавчим органом товариства з метою захисту прав акціонерів як суб'єктів права власності та забезпечення балансу їх інтересів.

Саме повноваження щодо захисту прав та інтересів акціонерів товариства, здійснення контролю та регулювання діяльності виконавчого органу є ключовими при визначенні функціональної ролі наглядової ради акціонерного товариства.

Проте впровадження подібної моделі розподілу повноважень між органами управління для державних підприємств вбачається сумнівною.

Так, відповідно до частини третьої статті 63 Господарського кодексу України залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу в Україні діють підприємства унітарні та корпоративні.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, *безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника* (частина четверта статті 63 Господарського кодексу України).

Відповідно до частини третьої статті 65 Господарського кодексу України *для керівництва господарською діяльністю підприємства власник (власники) або уповноважений ним орган призначає (обирає) керівника підприємства.*

Згідно з частиною шостою статті 73 Господарського кодексу України *органом управління державного унітарного підприємства є керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органі.*

Отже, єдиним засновником державного підприємства є держава в особі уповноваженого органу управління.

З метою захисту інтересів держави функції щодо управління державними підприємствами уповноважені органи управління реалізують в межах повноважень з управління об'єктами державної власності.

Правові основи управління об'єктами державної власності визначає Закон України «Про управління об'єктами державної власності».

Відповідно до статті 6 цього Закону уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань, зокрема, призначають на посаду та звільняють з посади керівників державних підприємств укладають і розривають з ними контракти, здійснюють контроль за дотриманням їх вимог.

Крім того, законодавством закріплено механізми, що забезпечують контроль за ефективністю управління об'єктами державної власності, у тому числі майном, яке передане державним комерційним підприємствам.

Так, контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, зокрема щодо показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, стану виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їх платоспроможності (пункт 1 Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 року № 832).

Виходячи з положень пункту 4 згаданого Порядку, у процедурі здійснення контролю за ефективністю управління об'єктами державної власності аналізується інформація про діяльність суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а саме: їх майновий стан (у частині вартості та збереження цілісності активів, включаючи майно, яке не увійшло до статутного капіталу в процесі приватизації (корпоратизації), показники фінансово-господарської діяльності, стан виконання фінансового плану та платоспроможності, спрямування частини чистого прибутку (дивідендів) до державного бюджету, виконання керівником суб'єкта господарювання умов контракту кожного окремого суб'єкта господарювання; про прийняті та реалізовані управлінські рішення стосовно реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання та ін.

Таким чином, на сьогодні нормативними актами забезпечене правове поле для здійснення функцій з контролю як за дотриманням керівниками державних підприємств умов укладених з ними контрактів, так і в цілому щодо державного майна, переданого державним підприємствам.

Враховуючи паведене, вважасмо, питання необхідності запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах потребує перегляду та додаткового вивчення.

2. Планом заходів з реалізації загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що додається до проекту Загальної стратегії, передбачається визначити вид роботи, дії, кінцевий термін та відповідальний орган з реалізації відповідних положень вказаної стратегії.

При цьому графа «Дії», що містить положення про необхідність розроблення нормативно-правових актів, зокрема, щодо внесення змін до законодавства, має надто загальний характер. А саме, не конкретизовано, до повноважень якого органу влади пропонується віднести прийняття нормативно-правових актів, та про акти якої юридичної сили йдеться.

Водночас слід враховувати, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. (частина друга статті 19 Конституції України).

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності», який, зокрема наділяє Уряд повноваженнями щодо затвердження відповідних порядків, переліків.

Тобто План заходів з реалізації згаданої Стратегії має враховувати те, що прийняття підзаконних нормативно-правових актів органом державної влади можливе виключно у випадку наділення цього органу відповідним повноваженням відповідно до закону.

6. Належність пріоритетним сферам, в яких здійснюється адаптація законодавства України до *acquis communautaire*

Відповідно до пункту 1 § 35 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, проект розпорядження не підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire*.

7. Висновок гендерно-правової експертизи

Проект розпорядження не потребує проведення гендерно-правової експертизи.

8. Висновок щодо відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини

Відповідно до пункту 1 § 36 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, проект розпорядження не підлягає опрацюванню з урахуванням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

9. Висновок щодо наявності корупційних норм

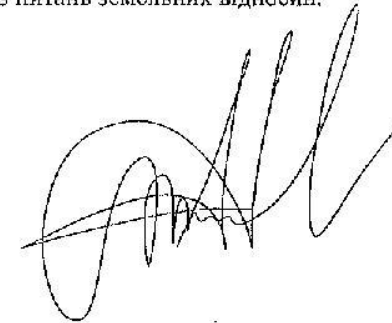
У проекті розпорядження не виявлено положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупційні фактори).

10. Узагальнений висновок

Враховуючи проведену експертизу, проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» погоджено із зауваженнями щодо невідповідності вимогам нормопроектувальної техніки.

Правову експертизу проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки» проведено у відділі законодавства з питань державного регулювання підприємництва та приватизації Управління цивільного законодавства та підприємницької діяльності Департаменту цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин.

Міністр



Павло ПЕТРЕНКО

«22» листопада 2015 року

ПРОТОКОЛ УЗГОДЖЕННЯ ПОЗИЦІЙ
щодо проекту розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки"

Враховані зауваження (пропозиції)

Редакція частини проекту акта, до якої висловлено зауваження	Найменування органу виконавчої влади, що подав зауваження (про позиції) та їх зміст	Спосіб врахування
Міністерство юстиції України		
<p>Загальна стратегія щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки</p> <p>розділ "Запровадження наглядових рад та незалежних директорів"</p> <p>...</p> <p>48. Відповідно до чинного законодавства, державні унітарні підприємства не зобов'язані мати наглядові ради, а їхні функції виконуються відповідними профільними міністерствами.</p> <p>Оскільки процедура перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство, яка є одним з можливих шляхів вирішення проблеми, як правило потребує значних витрат часу, то у цей період часу імовірно знадобиться застосування тимчасових заходів для підвищення якості корпоративного управління суб'єктами господарювання.</p> <p>49. Конкретні заходи щодо підвищення</p>	<p>на сьогодні нормативними актами забезпечене правове поле для здійснення функцій з контролю як за дотриманням керівниками державних підприємств умов укладених з ними контрактів, так і в цілому щодо державного майна, переданого державним підприємствам.</p> <p>Враховуючи наведене, вважаємо, питання необхідності запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах потребує перегляду та додаткового вивчення.</p>	<p>Враховано.</p> <p>Відповідно до міжнародної практики, а також рекомендацій щодо корпоративного управління ОЕСР, у всіх великих державних підприємствах має бути створена трірівнева система управління, що включає державу в якості власника, наглядові ради державних підприємств та безпосередньо керівництво державного підприємства. У той час, як держава при виконанні своєї функції відповідального власника має встановлювати основні цілі діяльності державних підприємств, необхідно мінімізувати політичний вплив на діяльність державних підприємств з метою уникнення конфлікту інтересів.</p> <p>Основним завданням наглядової ради є розробка стратегії підприємств для досягнення основних цілей, а також контроль за її виконанням. Наглядові ради мають нести відповідальність перед державою як власником державних підприємств за ефективність діяльності державних підприємств. Водночас, на</p>

<p>якості корпоративного управління мають включати:</p> <p>підготовку законодавчих змін для можливості призначення незалежних та висококваліфікованих членів наглядових рад у державних акціонерних товариствах;</p> <p>запровадження наглядових рад у державних унітарних підприємствах, у разі потреби, та призначення до них незалежних членів.</p>		<p>безпосереднє керівництво (директора) державного підприємств має бути покладена функція виконання стратегії підприємства, затверджена наглядовою радою. Ефективність такої системи доведена в більшості країн-членів ОЕСР, тому її можна вважати доцільною також для України.</p> <p>В існуючій системі відповідальність за рішення покладається на одну людину – керівника державного підприємства, який одночасно є відповідальним за розроблення та реалізацію стратегії діяльності підприємства, а також за здійснення нагляду за діяльністю державного підприємства. Це призводить до конфлікту інтересів внаслідок того, що посадові особи підприємства отримують новий контроль над підприємством, та до зниження ефективності його діяльності.</p> <p>Разом з цим, профільні міністерства виконують функцію наглядової ради замість функції акціонера та втручаються в операційну діяльність державних підприємств. Така модель призводить до втрати можливості вчасно приймати важливі рішення щодо діяльності державних підприємств і, як результат, знижує ефективність їх діяльності.</p>
--	--	---

План заходів з реалізації загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки

Планом заходів з реалізації загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що додається до проекту Загальної стратегії, передбачається визначити вид роботи, її, кінцевий термін та відповідальний орган з реалізації відповідних положень визначеної стратегії. При цьому графа «Дія», що містить положення про необхідність розроблення нормативно-правових актів, зокрема, щодо внесення змін до законодавства, має надто загальний характер. А саме, не конкретизовано, до повноважень якого органу влади пропонується віднести прийняття нормативно-правових актів, та про акти якої юридичної сили йдеться. План заходів з реалізації згаданої Стратегії має враховувати те, що прийняття підзаконних нормативно-правових актів органом державної влади можливе виключно у випадку наділення цього органу відповідним повноваженням відповідно до закону.

Враховано. План заходів з реалізації загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки досліджено в частині визначення завдань щодо розроблення нормативно-правових актів та відповідальних виконавців реалізації цих заходів згідно з розподілом повноважень.

Міністр економічного розвитку і торгівлі України

_____ 2015 р.

Айварас АБРОМАВИЧУС



ПОЯСНОВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки"

1. Обґрунтування необхідності прийняття постанови

Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки" розроблено Міністерством економіки на виконання пункту 5 "Нова політика управління державною власністю" Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26 та пункту 36 Листа про наміри до Міжнародного валютного фонду від 27 лютого 2015 року.

2. Мета і шляхи її досягнення

Програмою діяльності Уряду визначено основні кроки щодо підвищення ефективності управління об'єктами державної власності, зокрема:

впровадження корпоративного управління відповідно до стандартів ОЕСР;

запровадження ефективного управління об'єктами державної власності;

залучення міжнародних аудиторських компаній до аудиту ключових державних компаній;

зміна системи управління стратегічною державною власністю через створення холдингових компаній з міжнародними стандартами управління тощо.

Метою проекту є визначення напрямів, завдань та принципів стратегії реформування управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки для забезпечення підвищення ефективності діяльності підприємств та використання їх майна, а також підвищення показників діяльності.

Водночас, корпоративне управління на таких підприємствах повинне бути прозорим та відповідати Рекомендаціям з корпоративного управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – Рекомендації ОЕСР).

Зокрема, відповідно до Рекомендацій ОЕСР, проектом передбачається визначити, що підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки має здійснюватися за такими основними принципами:

- прозорість діяльності суб'єктів господарювання;
- розмежування функцій держави з реалізації прав власника та регулювання;
- визначення чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання;
- створення достатнього потенціалу для аналізу суб'єктів господарювання.

3. Правові аспекти

У даній сфері правового регулювання діють Господарський Кодекс України, Закон України "Про управління об'єктами державної власності" та інші нормативно-правові акти з питань управління об'єктами державної власності.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту не потребує додаткових витрат з державного бюджету.

5. Цілісність заінтересованих органів

Проект погоджено без зауважень Фондом державного майна України.

Мінфіном надані коментарі до проекту, які частково враховані.

Висновок Мін'юсту 22.05.2015. Проект Закону погоджено із зауваженнями щодо невідповідності вимогам нормопроєктувальної техніки, які враховано.

6. Регіональний аспект

Проект не стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

6¹. Запобігання дискримінації

Проект не потребує проведення громадської антидискримінаційної експертизи, оскільки в ньому відсутні положення, що містять ознаки дискримінації.

7. Запобігання корупції

Проект не містить правил і процедур, що можуть становити ризики вчинення корупційних правопорушень.

8. Громадське обговорення

Проект постанови не потребує проведення консультацій з громадськістю.

9. Позивія соціальних партнерів

Проект не стосується соціально-трудової сфери.

10. Оцінка регуляторного впливу

Проект не є регуляторним актом.

10¹. Вплив реалізації акта на ринок праці

Реалізація проекту не передбачає впливу на ринок праці, оскільки він спрямований на удосконалення системи управління об'єктами державної власності, і не передбачає залучення додаткових трудових ресурсів або їх скорочення.

11. Прогноз результатів

Схвалення розпорядження визначить напрями, завдання та принципи підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Міністр економічного
розвитку і торгівлі України



Аїварас АБРОМАВИЧУС

Коментарі

до загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки

I. До пунктів 20, 21, 22 стор. 6

Пропонуємо пункти 20, 21 та 22 викласти в наступній редакції:

20. В даний момент відбувається створення спільної робочої групи (далі - "Робоча Група"), до складу якої увійдуть експерти МЕРТ та Мінфіну. Завданням Робочої Групи буде розробка у термін до кінця серпня 2015 року методології для оцінки фіскальних ризиків, пов'язаних з Суб'єктами Господарювання, у т.ч. оцінки ймовірності настання ризиків та аналізу чутливості. На основі даної методології Робоча Група оновить список тридцяти Суб'єктів Господарювання, діяльність яких пов'язана з найбільшими фіскальними ризиками, перегляне фінансові плани цих Суб'єктів Господарювання на 2016 рік та підготує щодо них відповідні рекомендації.

21. З моменту створення Робочу Групу буде очолювати МЕРТ, а починаючи з кінця жовтня 2015 року, Робочу Групу, яка буде здійснювати нагляд за фіскальними ризиками очолює Мінфін.

22. Процес підготовки та виконання фінансових планів Суб'єктів Господарювання (top-30) буде переглянуто, основні перешкоди будуть визначені, а також надано рекомендації щодо поліпшення процесу. В межах цього процесу буде посилена роль Мінфіну та МЕРТ в частині надання рекомендації із затвердження та виконання фінансових планів Суб'єктів Господарювання, діяльність яких пов'язана з найбільшими фіскальними ризиками, але функція нагляду (керівництва) цим процесом залишиться за Мінєкономрозвитку.

У Плані заходів з реалізації загальної стратегії щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки вид робіт «Бюджетний нагляд» викласти в наступній редакції:

Вид роботи	Дії	Кінцевий термін	Відповідальний орган
Бюджетний нагляд	• Створення Робочої Групи	2015 07 01	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України,
	• Розробка методології для оцінювання фіскальних ризиків	2015 09 01	Міністерство фінансів України
	• Оновлення списку 30 Суб'єктів Господарювання, з якими пов'язані фіскальні ризики та надання рекомендацій щодо поліпшення процесу затвердження та виконання фінансових планів	2015 09 15	
	• Передача керівництва Робочої		

Групи Мінфіну	2015 11 01	
← Передача функцій з моніторингу фіскальних ризиків Мінфіну	2016 01 01	

Обґрунтування:

➤ *Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» (далі – Порядок).*

Контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюється шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності (далі - моніторинг), зокрема щодо стану виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їх платоспроможності (абзац четвертий пункту 1 Порядку).

Суб'єкти управління:

- здійснюють моніторинг погоджених (затверджених) фінансових планів суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління;
- подають Мінєкономрозвитку до 10 числа останнього місяця кварталу зведені показники моніторингу щодо погодження (затвердження) фінансових планів суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління.

Мінєкономрозвитку узагальнює та аналізує інформацію, надіслану йому відповідно до пунктів 4 і 4 1 цього Порядку, і подає Кабінетові Міністрів України.

➤ *Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки» (далі – Порядок)*

Органи управління/відповідальні органи управління подають Мінєкономрозвитку окремо зведені показники виконання фінансових планів (пункт 12 Порядку) в установлені строки.

Мінєкономрозвитку здійснює узагальнення й аналіз отриманої інформації та подає її Кабінету Міністрів України та Мінфіну: за IV квартал звітного року та звітний рік - до 31 травня року, що настає за звітним періодом; за звітні квартали поточного року - до 30 червня, 30 вересня і 31 грудня.

Таким чином посилення ролі Мінфіну з ухвалення та моніторингу виконання фінансових планів Суб'єктів Господарювання, діяльність яких пов'язана з найбільшими фіскальними ризиками потребуватиме відповідних нормативних змін та передачі чисельності працюючих з Мінєкономрозвитку до Мінфіну.

II. До пункту 63 стор. 15 (щодо підготовки ФДМУ переліку 15 компаній, що підлягають пріоритетній приватизації)

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2015 № 271 «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 році» затверджено Перелік об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2015 році.

До Переліку включено, зокрема, такі інвестиційно-привабливі об'єкти як:

- ✓ ПАТ «Одеський припортовий завод» - 99,567 %,
- ✓ ПАТ «Суміхімпром» - 99,995 %
- ✓ великі пакети акцій енергетичних компаній (6 пакетів), в т.ч.:
 - ПАТ «Центренерго» - 78,290 %,
 - ВАТ «Запоріжжяобленерго» - 60,248 %,
 - ПАТ «Миколаївобленерго» - 70,000 %,
 - ВАТ «Тернопільобленерго» - 50,999 %,
 - АК «Харківобленерго» - 65,001 %,
 - ПАТ «Хмельницькобленерго» - 70,009 %;
- ✓ 25% пакети акцій обленерго (8 пакетів), в т.ч.:
 - ПАТ «Донбасенерго»
 - ПАТ «ІЕК «Одесаобленерго»
 - ПАТ «Сумиобленерго»
 - ПАТ «ДТЕК Дніпроенерго»
 - ПАТ «Київенерго»
 - ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго»
 - ПАТ «ДТЕК Західенерго»
 - ПАТ «ДТЕК Донецькобленерго»

Пріоритетний продаж зазначених об'єктів забезпечить надходження коштів від приватизації до державного бюджету в 2015 році.

Пропозиція щодо підготовки Фондом державного майна переліку 15 компаній, що підлягають пріоритетній приватизації та подання його на розгляд Уряду до кінця вересня 2015 року дублюватиме вже затверджений перелік.

Підготовка зазначеного переліку в запропоновані строки може призвести до невиконання завдань з надходження коштів від приватизації в сумі 17,0 млрд. грн., як передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік».

Враховуючи зазначене, Фонд державного майна вже сьогодні може розпочати процес приватизації без підготовки додаткового переліку.

III. До пунктів 65 та 66 на стор. 16 (щодо трудящих із залученням радників до процесу приватизації, оплатою їх послуг та необхідності внесення змін до законодавства)

Зазначені питання вже врегульовані законодавством, зокрема:

Статтею 23 Закону України «Про приватизацію державного майна», для проведення заходів, пов'язаних з приватизацією державного майна, передбачена можливість оплати послуг радника за рахунок коштів державного бюджету.

Законом України про Державний бюджет України Фонду державного майна щорічно передбачаються видатки за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері державного майна» (у 2015 р. – 145,5 млн. грн.), в тому числі для проведення заходів, пов'язаних з приватизацією.

Статтею 20 Бюджетного кодексу України визначено, що бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів. Згідно з частиною п'ятою статті 22 Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове їх використання.

Таким чином, порушене питання врегульовано законодавством.

Крім того, Кабінетом Міністрів розроблений та поданий до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до статті 16 Закону України «Про приватизацію державного майна» (щодо залучення радників до приватизації)» (реєстр. № 2818 від 13.05.2015), який передбачає можливість залучення на конкурсних засадах радника при підготовці та продажу об'єктів приватизації.

IV. У проекті Загальної стратегії необхідно уточнити окремі положення та помилки, зокрема:

у пункті 3

слова «процесу створення вартості активами» замінити словами «управління активами».

у пункті 6

Відповідно до пункту 5 «Основна частина Суб'єктів Господарювання належить до енергетичного сектору (близько 70% сукупних активів) та інфраструктури (близько 15% сукупних активів). Інші важливі сектори економіки, в яких задіяні Суб'єкти Господарювання, включають агропромисловий, машинобудівний та хімічний сектори».

Проте у пункті 6 до Машинобудування віднесено: ПАТ «Суміхімпром» та ПАТ «Одеський припортовий завод» (виробництво добрив) та інші компанії, які відносяться до хімічного сектору.

Також до Інфраструктури віднесено: міжнародні аеропорти (включаючи ДП «Київ Бориспіль»), замість ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»;

у пункті 7

Уточнити суму збитків збиткових підприємств, оскільки зазначено 80 млрд. грн., а у Концепції, яка погоджена Мініфіном (лист від 13.05.2015 № 31-06220-08-5/15769) зазначалася сума 87 млрд. гривень.

у пункті 8

«За даними Міністерства фінансів України (надалі – Мінфін)» виключити.

у пункті 44

Відсутнє логічне викладення, зокрема щодо «більше ніж в 10 разів нижче за середній рівень компенсації приватних підприємств відповідного розміру».

у пункті 46 «має здійснюватися наглядовими рад» - замінити на «радами» та у розділі VI НАГЛЯД ЗА ТА УПРАВЛІННЯ ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ.