



Аналітичний звіт

щодо стратегічної оцінки корупційних ризиків
у діяльності підприємств державної форми
власності та визначення підприємств
з найвищим рівнем корупційних ризиків

Вступ

Держава є найбільшим власником майна та найбільшим роботодавцем в економіці України. Вартість активів державних підприємств на кінець 2021 року становила 1,7 трлн грн, задіяно 715 тис. працівників. Частка державних підприємств на початок війни скоротилася, але дотепер має значні обсяги фінансів¹.

З метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 662-р схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Стратегія визначає основні питання, які Уряд має вирішити для проведення реформи управління державною власністю. Основна мета реформи – підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що буде досягнута шляхом:

- посилення бюджетного нагляду; розроблення основних засад державної політики управління суб'єктами господарювання; удосконалення корпоративного управління суб'єктами господарювання;
- реструктуризації та реорганізації суб'єктів господарювання, а також прозорого та комплексного процесу приватизації.

Разом з тим не всі державні підприємства забезпечують виконання вищезгаданих показників, що, своєю чергою, формує негативну суспільну думку про державу як неефективного власника в частині використання та розпорядження державним майном.

Водночас корпоративне управління суб'єктами господарювання має бути прозорим та відповідати рекомендаціям з корпоративного управління суб'єктами господарювання Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Існування інституту державних підприємств у ринковому середовищі визначається як вимогами щодо забезпечення суспільного розвитку, так і альтернативними можливостями використання капіталу з метою ефективного впливу на загальноекономічні процеси в країні. Незважаючи на спроби реформування управлінської системи в цілому, в Україні так і не було створено дієвої системи управління державними підприємствами. З огляду на це наявні проблеми функціонування державних підприємств потребують першочергового вирішення.

Водночас в умовах, коли залучення зовнішніх інвестицій ускладнене через повномасштабну війну, саме державні підприємства можуть стати точками зростання економіки. Це можливо лише у разі, якщо державна політика управління майном забезпечуватиме цілі створення державних підприємств та вестиме гнучку політику при їх управлінні.

Векторами економічного розвитку в рамках Національної економічної стратегії 2030 (далі – Вектори 2030) визначено, що державні підприємства формують основу державної власності².

¹ <https://case-ukraine.com.ua/publications/rol-derzhavnyh-pidpryyemstv-u-povoyennomu-vidnovlenni/>

² <https://nes2030.org.ua/> (стор. 57 Векторів економічного розвитку 2030).

Основні завдання підприємств державного сектору економіки:

коригування ринкових відносин у галузях природних монополій

коригування ринкових відносин у галузях, де наявна недосконала конкуренція

надання громадських сервісів та виконання соціальних функцій, гарантування повної зайнятості, поліпшення виробничих відносин

забезпечення державного контролю у стратегічно важливих секторах

Вплив підприємств державного сектору на економіку:

створення доданої вартості – ефективність підприємств державного сектору економіки має прямий вплив на зростання ВВП

надходження до бюджету та фіскальна стабільність – підприємства державного сектору економіки є джерелом бюджетних надходжень у формі податків, дивідендів, зборів, а також збитків – у разі неприбутковості

забезпечення економічної стабільності у стратегічно важливих сферах чи тих, що мають прямий вплив на безперешкодне функціонування економіки

покращення якості життя населення шляхом виконання соціальних функцій

прибуток від реалізації майна – приватизації, оренди, лізингу, концесії

Кроки для мінімізації ризиків, у тому числі корупційних, у діяльності державних підприємств:

забезпечення умов для швидкого, чесного та прозорого процесу управління активами та процесу приватизації

проведення ліквідації та реструктуризації збиткових та неперспективних державних підприємств

формування скороченого переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації

забезпечення прозорого висвітлення інформації про стан і діяльність державних підприємств

забезпечення обов'язкового і незалежного аудиту державних підприємств

впровадження прозорого процесу відбору та ефективного функціонування наглядових рад на державних підприємствах

Комплексна політика державної власності повинна включати, зокрема:

загальні принципи та цілі володіння, управління і розпорядження об'єктами державної власності та прозорість діяльності державних підприємств з метою запобігання корупції

повноваження, функції та обов'язки органів управління підприємствами

пріоритети в управлінні державною власністю

Ефективне застосування державного управління можливе лише за умови дотримання принципів відкритості та прозорості управління, що сприятиме використанню державних активів як інструменту державної політики на користь забезпечення економічної стійкості та посиленню конкурентних переваг підприємств державного сектору економіки.

Так, **за даними Фонду державного майна України (ФДМУ)**, станом на 01.04.2023 в Україні налічується 3210 підприємств державного сектору економіки (державних підприємств, їх об'єднань, дочірніх підприємств та господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків)³.

В Україні налічується більше ніж 3200 державних підприємств

При цьому суб'єктами управління об'єктами державної власності відповідно до статті 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» є, зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України, Фонд державного майна України, міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи, державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії тощо, загалом понад 80 різних суб'єктів управління об'єктами державної власності.

Міністерство економіки України провело моніторинг ефективності цього управління і виявило, що майже кожне друге таке підприємство не працює або збиткове⁴.

До прикладу, **з 2364 підприємств, які перебувають в управлінні ФДМУ, 82% – це непродуктивні активи**, які існують лише на папері та мають мільйони накопичених боргів⁵.

За даними Векторів 2030, **ФДМУ бракує інституційної спроможності** для ефективного виконання своїх функцій.

Виклики та бар'єри для ФДМУ:

нестача фінансових та кваліфікованих кадрових ресурсів

ризик, пов'язаний з технічною інфраструктурою (середній вік ПК та серверів – 12-25 років, застарілі системні та клієнтські програмні забезпечення, брак резервної та технічної потужності)

спротив керівництва державних підприємств у процесі приватизації – ненадання необхідної інформації, затягування процесу шляхом зловживання державних підприємств процесуальними правами та ініціювання судових спорів

ненадання необхідної інформації органами управління державного майна

Шляхи посилення інституційної спроможності ФДМУ:

законодавчі механізми для пришвидшення приватизації та залучення інвестицій

впровадження належної ІТ-інфраструктури

залучення кадрових ресурсів

³ <https://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-subekti-gospodaruvannya.html>

⁴ <https://ti-ukraine.org/news/antykoryptsijna-polityka-u-sferi-upravlinnya-derzhvlasnistyu-shho-planuyut-zrobyty-do-2025/>

⁵ https://www.facebook.com/spfu.gov.ua/posts/632911842205624?ref=embed_post

Наслідком відсутності упродовж тривалого часу єдиної стратегії щодо функціонування державного сектору економіки стала низька ефективність управління підприємствами державної форми власності. Через недостатню якість механізмів контролю та незадовільний рівень прозорості їх діяльності вони стали джерелом збитків та корупції.

Лише за 9 місяців 2022 року збитки від економічної діяльності (чи бездіяльності) цих підприємств становлять понад 58 млрд грн, а керівники державних підприємств залишаються лідерами за кількістю викритих корупційних зловживань.

За даними НАБУ⁶, викрито на зловживаннях у II півріччі 2022 року:



Протягом останніх років **Україна зробила такі кроки для реформування сфери управління державною власністю**, в тому числі з метою запобігання корупційним практикам, зокрема:

- розпочала реформу корпоративного управління у найбільших державних суб'єктах господарювання **відповідно до Керівних принципів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)**⁷;
- запустила прозору приватизацію та оренду державного майна.

Так, у рамках сприяння реформам сектору державних підприємств Кабінет Міністрів України видав протокольне рішення від 18.12.2019 № 26 щодо покращення практики корпоративного управління у важливих для економіки державних підприємствах задля приведення перших за розмірами десяти державних підприємств у відповідність до Керівних принципів ОЕСР. Це передбачало створення наглядових рад із незалежною більшістю в ДП, де їх ще не було створено.

Відповідно до зазначеного протокового рішення Уряд намагався покращити практику корпоративного управління на 10 державних підприємствах, а саме: НАК

⁶ https://nabu.gov.ua/site/assets/files/28001/maket_zvitu_dlya_saytu_0.pdf (стор.13).

⁷ <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf>

«Нафтогаз», АТ «Укрзалізниця», «Державна продовольчо-зернова корпорація України», «Укргідроенерго», «Укренерго», ДП «Укроборонпром», «Укрпошта», «Енергоатом», Адміністрація морських портів України та ДП «Аеропорт "Бориспіль"».

Надалі Кабінет Міністрів України видав протокольне рішення від 29.07.2020 № 62 і додав п'ять державних підприємств до списку: ТОВ «Оператор ГТС України», ДП «Аграрний фонд», ДП «Автомобільні дороги України», ДП «Управління повітряним рухом» і Поліграфкомбінат «Україна»⁸.

Як приклад, за підсумками роботи з Міжнародним валютним фондом (МВФ) згідно з Меморандумом МВФ, оприлюдненим 7 липня 2023 року, після першого перегляду програми розширеного фінансування України EFF, один із структурних маяків якого стосується «Оператора ГТС України» («ОГТСУ»), – **до кінця жовтня 2023 року** Україна зобов'язалась обрати та призначити наглядову раду для «ОГТСУ»⁹.

Також у рамках роботи над удосконаленням корпоративного управління державних підприємств Верховна Рада України 28.07.2023 ухвалила проект Закону про оптимізацію структури власності оператора газотранспортної системи України (реєстр. № 9311-1-д від 28.06.2023)¹⁰, який визначає чіткі кроки щодо оптимізації структури власності та впровадження належної системи корпоративного управління «ОГТСУ», що створить умови для призначення нової наглядової ради підприємства. 11.08.2023 Закон направлено на підпис Президентіві України.

Секретаріат Енергетичного Співтовариства привітав¹¹ прийняття цього Закону та відзначив його важливість для реформи корпоративного управління в Україні. Секретаріат наголосив, що підтримував Верховну Раду, Уряд та «ОГТСУ» у здійсненні цієї реформи у тісній співпраці з МВФ, Європейською Комісією, Світовим банком та незалежними експертами з корпоративного управління.

Проте варто зауважити, що загалом реформи щодо удосконалення системи корпоративного управління державними підприємствами все ще перебувають на стадії впровадження.

У рейтингу «Індекс сприйняття корупції», складеному Transparency International за 2022 рік, Україна посіла 116-те місце зі 180 країн, дещо покращивши власні показники, набравши 33 бали за 100-бальною шкалою. У 2021 році Україна посіла 122-ге місце¹².

За даними **Transparency International**, навіть після початку повномасштабного вторгнення російської федерації **Україна продовжувала надавати пріоритет антикорупційним реформам**.

Як наслідок, Верховна Рада України **ухвалила Антикорупційну стратегію** на 2021–2025 роки (Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX), а Кабінет Міністрів України затвердив **Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки** (постанова Кабінету Міністрів від 04.03.2023 № 220)¹³.

8 <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (стор. 41)

9 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/07/06/Ukraine-First-Review-under-the-Extended-Arrangement-under-the-Extended-Fund-Facility-Press-535774>

10 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=76309

11 <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/07/28a.html>

12 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/ukr>

13 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки
Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки

Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки (далі – ДАП) визначено

Проблему 2.4.1:

Наявна модель управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки є неефективною, наслідком чого є збитки та корупція

Політику державної власності не оформлено офіційно, відсутні індивідуальні політики власності для державних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких державі належить 50 та більше відсотків акцій, часток. На практиці функції власника, регулятора та формування політики не розмежовані у деяких органах, що зумовлює появу конфлікту між цими функціями.

Критерії для обов'язкового проведення щорічного незалежного аудиту на підприємствах державної форми власності не визначені, а критерії для обов'язкового утворення незалежних наглядових рад потребують актуалізації. Законодавчо встановлені засади формування та діяльності наглядових рад підприємств державної форми власності потребують приведення у відповідність до стандартів ОЕСР¹⁴. Фактично має місце номінальна незалежність наглядових рад підприємств державної форми власності від власника, що погіршує можливості створення моделі прозорого та продуктивного управління державним сектором економіки.

Стандарти корпоративного управління ОЕСР не впроваджено у більшості підприємств державної форми власності, зокрема тих, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу.

На законодавчому рівні існує потреба у чіткому визначенні вимог щодо запровадження дієвих та ефективних систем внутрішнього контролю і управління ризиками у діяльності підприємств державної форми власності, співвідношення внутрішнього контролю та управління корупційними ризиками, визначення повноважень наглядових рад із здійснення внутрішнього контролю.

У рамках формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності **ДАП передбачено очікуваний стратегічний результат 2.4.1.5:**

Запроваджено стандарти корпоративного управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави або найвищий рівень корупційних ризиків, або належать до найбільш важливих суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу (зокрема, встановлено праводострокового розірвання контракту з менеджментом у разі порушення ним норм антикорупційного законодавства або правил етичної поведінки)

¹⁴ <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (стор. 101).

Враховуючи викладене, з метою виконання вищевказаних заходів ДАП **Національне агентство підготувало Індикатори для визначення підприємств державної форми власності, які мають найвищий рівень корупційних ризиків.**

Метою розроблених Індикаторів для визначення підприємств державного сектору економіки, які мають найвищий рівень корупційних ризиків, є:

зменшення ролі держави як власника державних підприємств
підвищення ефективності управління державними підприємствами
мінімізація корупційних ризиків

Передбачається, що Індикатори стануть основою для Міністерства економіки України та інших суб'єктів управління об'єктами державної власності при формуванні переліку підпорядкованих державних підприємств з найвищим рівнем корупційних ризиків.

За допомогою Індикаторів можна визначити потенційні державні підприємства з найвищим рівнем корупційних ризиків.

Органи державної влади, яким, зокрема, буде корисний розроблений матеріал:

- Міністерство економіки України;
- Фонд державного майна України;
- Антимонопольний комітет України;
- Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України;
- Міністерство оборони України¹⁵;
- Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України;
- Державна аудиторська служба України;
- академії наук України (НААН, НАМН України, НАН України, НАПрН України);
- інші суб'єкти управління підприємствами державної форми власності.

¹⁵ <https://nako.org.ua/research/mod-state-owned-enterprises-how-to-overcome-corruption-and-inefficiency>

Індикатори для визначення підприємств державної форми власності, які мають найвищий рівень корупційних ризиків

* підприємство може одночасно належати до більш ніж одного індикатора.

№ з/п	Індикатори	Обґрунтування
Основні		
1	Включення до переліку «Велика приватизація»	<p>До об'єктів «Великої приватизації» належать активи вартістю понад 250 млн гривень. Наразі для «Великої приватизації» держава визначила 16 підприємств, які наведено за посиланням нижче:</p> <p>https://privatization.gov.ua/product-category/velyka-pryvatyzatsiya/</p> <p>Крім того, відповідно до п.п. 3.4.2 п. 3.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки до пріоритетних сфер запобігання корупції належать, серед іншого, державний та приватний сектори економіки, зокрема з огляду на недостатню прозорість процедур приватизації та невиконання покупцями умов продажу об'єкта приватизації</p>
2	Відсутність впровадження Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах	<p>Елементи реформи корпоративного управління включають, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none">А) індивідуальну політику власності;Б) індивідуальний план корпоративного управління;В) наглядову раду (незалежна більшість);Г) постійного Голову правління

3	<p>Критерії для аналізу державних підприємств, передбачені Державною антикорупційною програмою на 2023-2025 роки (критерії щодо обов'язкового проведення щорічного незалежного аудиту на підприємствах державної форми власності та обов'язковості утворення незалежних наглядових рад)</p>	<p>Відповідно до ст. 14 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» підприємства, що становлять суспільний інтерес (крім великих підприємств, які не є емітентами цінних паперів), публічні акціонерні товариства, суб'єкти природних монополій на загальнодержавному ринку та суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, зобов'язані не пізніше ніж до 30 квітня року, що настає за звітним періодом, оприлюднювати річну фінансову звітність та річну консолідовану фінансову звітність разом з відповідними аудиторськими звітами тощо.</p> <p>У той же час, як передбачено, зокрема, абз. 2 п. 2.4.1.3 ДАП, критеріїв для обов'язкового проведення щорічного незалежного аудиту на підприємствах державної форми власності не визначено. Тому максимальна прозорість фінансової документації, інформація про незалежний аудит підвищують довіру до діяльності підприємств державної форми власності</p>
4	<p>Монопольне становище підприємства на ринку</p>	<p>Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» регулюється діяльність суб'єктів природних монополій у таких сферах, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> • транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; • транспортування природного і нафтового газу трубопроводами; • розподіл природного і нафтового газу трубопроводами; • передачі електричної енергії; <p>користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;</p> <ul style="list-style-type: none"> • управління повітряним рухом; • транспортування теплової енергії. <p>Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу та згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» не підлягають приватизації</p>

5	<p>Найбільші замовники за вартістю та кількістю лотів публічних закупівель</p>	<p>Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» державні підприємства мають забезпечувати ефективне та прозоре здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігати проявам корупції у вказаній сфері, дотримуватися принципів добросовісної конкуренції серед учасників та максимальної економії бюджетних коштів</p>
6	<p>Наявність договірних відносин з офшорними компаніями</p>	<p>Наявність договірних відносин з офшорними компаніями призводить до розтрати бюджетних коштів, створення схем для «відмивання» та підвищує рівень корупційних ризиків</p>
7	<p>Стратегічне значення для економіки і безпеки держави</p>	<p>Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83 затверджено перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.</p> <p>У переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, налічується 285 державних підприємств, які поділено за різними галузями діяльності</p>
8	<p>Недотримання законодавчих вимог щодо державної реєстрації права постійного землекористування, розбіжності в інформації стосовно обліку земельних ділянок, якими володіють державні підприємства</p>	<p>Недотримання законодавчих вимог щодо державної реєстрації права постійного землекористування має наслідком виникнення спірних питань щодо встановлення меж земельних ділянок та їх власників, які вирішуються у судовому порядку, що негативно відбивається на розпорядженні землями державної власності.</p> <p>Відсутність інформації щодо наявності у підприємств державної форми власності земельних ділянок та їх належного обліку сприяє поширенню корупційних практик, зокрема, передача земельних ділянок в оренду за цінами нижче ринкових, або тіньовий продаж земельних ділянок</p>

Додаткові

9	Зміна організаційної структури управління (частіше ніж 1 раз на рік)	<p>Зміна організаційної структури управління підприємством включає, в тому числі, підпорядкованість, склад, взаємодію та розподіл роботи між підрозділами і керівними органами. Важливу роль відіграє формування відносин, пов'язаних з реалізацією завдань та повноважень. Часта зміна структури управління підприємства призводить до розбалансування роботи структурних підрозділів підприємства та може мати наслідком мету задовольнити приватний корупційний інтерес ініціатора чергових змін організаційної структури.</p> <p>Індикатор сформовано з урахуванням наказу Мінекономіки від 12.04.2023 № 2080.</p> <p>Джерело: наказ Мінекономіки</p>
10	Відсутність прозорості за результатами діяльності підприємства	<p>Обов'язковість оприлюднення інформації про діяльність державних підприємств передбачено ч. 8 ст. 73 Господарського кодексу України, зокрема квартальної, річної фінансової звітності підприємства за останні 3 роки, включаючи (за наявності) видатки на виконання некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування; аудиторських висновків за останні 3 роки; річних звітів наглядової ради та керівника підприємства тощо</p>
11	Збитковість підприємства за останні 5 років	<p>Багаторічна збитковість у діяльності державного підприємства може свідчити про умисне неефективне здійснення господарської діяльності менеджментом з метою, зокрема, залучення додаткових ресурсів державного бюджету та налагодження корупційних схем</p>
12	Перебування підприємства у стані довготривалої ліквідації	<p>Існує ймовірність використання попередніми очільниками підприємства недосконалих статей законодавства для навмисного доведення підприємства до стану ліквідації, попередньо реалізувавши активи корупційним або іншим незаконним шляхом.</p> <p>Часто інформація про ліквідатора чи директора, який був призначений раніше, відсутня або не актуальна</p>

13	<p>Надання поворотної та безповоротної фінансової допомоги комерційним підприємствам</p>	<p>Згідно з податковим законодавством поворотна та безповоротна фінансова допомога не передбачає нарахування відсотків за користування коштами.</p> <p>Поворотна допомога комерційним підприємствам може бути використана за попередньою домовленістю зацікавлених сторін з метою задоволення приватного інтересу, а безповоротна допомога – додатково може бути використана як втрата бюджетних коштів</p>
14	<p>Зловживання можливістю авансувати товари, роботи, послуги без подальшого їх отримання (наявність простроченої дебіторської заборгованості)</p>	<p>Авансування товарів, робіт та послуг без передбачених законодавством / договором підстав може свідчити про наявність, в тому числі, корупційної змови між керівництвом ДП та контрагентом для виводу коштів або використання приватним суб'єктом господарювання авансу для здійснення поточної діяльності</p>
15	<p>Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення витрат чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням</p>	<p>Одержувачі та розпорядники бюджетних коштів мають низку зобов'язань (у рамках бюджету), а також зобов'язані здійснювати витрати виключно бюджетних асигнувань, які закріплені у планах використання бюджетних коштів.</p> <p>Використання бюджетних коштів поза межами законодавства може свідчити, зокрема, про наявність корупційних факторів у діях керівництва державного підприємства</p>