

ОСНОВНІ ЗАСАДИ

впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки

1. Вступ

В Україні існує понад 80 суб'єктів управління об'єктами державної власності (далі – суб'єкти управління). Суб'єктам управління підпорядковано понад 3500 суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – суб'єкти господарювання) різної організаційно-правової форми, більшість з яких не здійснюють господарську діяльність. Велика кількість суб'єктів господарювання є збитковими, а також виступають потенційним джерелом фіскальних ризиків. Через недостатню якість механізмів контролю та незадовільний рівень прозорості, діяльність суб'єктів господарювання є джерелом корупційних ризиків та збитків держави. Існуючі механізми корпоративного управління суб'єктами господарювання є неефективними, або взагалі відсутні, що, в свою чергу, призводить до незадовільних фінансових результатів діяльності підприємств, втрати ними конкурентоспроможності.

На сьогодні існують організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, що діють виключно на основі державної власності, з особливим правовим статусом майна, закріпленого за такими суб'єктами на праві господарського відання та праві оперативного управління. Суб'єкти, що функціонують в таких організаційно-правових формах не можуть здійснювати ефективно свою діяльність, оскільки вони фактично не володіють переданим їм в управління майном.

Через відсутність розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення з одного боку та власника з іншого виникає конфлікт інтересів і, як наслідок, неефективне управління. Окремі функції управління нечітко розмежовані між Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншим центральними органами виконавчої влади. Деякі функції, що мають бути незалежними одна від одної, інколи виконуються одним органом. Значним ризиком також є суперечливість цілей, встановлених для суб'єктів господарювання, та відсутність чіткого розмежування комерційних та некомерційних (соціально-політичних) функцій. Цими факторами обумовлюються виклики, з якими стикається держава у впровадженні ефективного управління суб'єктами господарювання.

2. Мета та сфера дії документа

Ці Основні засади впроваджуються в:

- а) державних унітарних підприємствах;

б) господарських товариствах, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (часток) належать державі (далі – суб'єкти господарювання).

Основні засади впровадження політики власності затверджуються з метою їх визначення та ефективного застосування для:

а) основних цілей та пріоритетів згідно з якими держава володіє (здійснює функції з управління) суб'єктами господарювання;

б) основних принципів та механізмів управління суб'єктами господарювання.

Суб'єкти управління затверджують окремі політики власності для особливо важливих для економіки України підприємств. Такі окремі політики власності мають бути розроблені відповідно до законодавства та з урахуванням положень та принципів, визначених у цих Основних засадах, мають бути чіткі, зрозумілі та можуть переглядатись у разі необхідності.

Особливо важливим для економіки України підприємством, вважається підприємство, вартість активів якого, на момент прийняття рішення про затвердження окремої політики власності, за даними останньої фінансової звітності перевищує 2 млрд. гривень або річний розмір чистого доходу, якого перевищує 1,5 млрд. гривень. Суб'єкти управління можуть самостійно визначати доцільність затвердження політики власності щодо інших підприємств, які належать до сфери їх управління, якщо такі підприємства не відповідають фінансовим показникам вартості активів, встановлених для особливо важливих для економіки України підприємств.

Суб'єкти господарювання державного сектору економіки, у статутному капіталі яких є державна частка (у тому числі акції), впроваджують політики власності для регулювання своєї діяльності з дотриманням законодавства та цих основних засад.

3. Основна ціль здійснення державою володіння, управління та розпорядження суб'єктами господарювання

Держава володіє (здійснює функції з управління) суб'єктами господарювання для збереження та подальшого підвищення вартості їх активів, забезпечення економічних інтересів українського народу, виконання соціальної функції, покладеної на державу, отримання прибутку зазначеними суб'єктами господарювання при здійсненні комерційної діяльності.

4. Загальні принципи управління суб'єктами господарювання державного сектору:

1) винятковість державної власності.

У державній власності мають залишатись лише ті суб'єкти господарювання, які виконують функції, безпосередньо покладені на державу,

якщо такі функції не можуть у повній мірі виконуватись суб'єктами господарювання недержавного сектору, а саме:

є природними монополіями, щодо яких не розроблені спеціальні умови для їх приватизації;

забезпечують безпеку держави або здійснюють іншу діяльність, яка має життєво важливе значення для суспільства і не може у повній мірі виконуватись суб'єктами господарювання недержавного сектору.

Передбачається, що всі інші державні підприємства будуть приватизовані, передані в комунальну власність або державно-приватне партнерство, чи ліквідовані.

2) визначення чітких цілей діяльності суб'єктами господарювання.

Держава як власник через уповноважені органи управління, чітко та прозоро визначає комерційні та некомерційні (соціальні) цілі діяльності суб'єктів господарювання. Діяльність, пов'язана із досягненням комерційних та некомерційних цілей, має окремо відображатися в управлінській звітності суб'єкта господарювання. Зазначені суб'єкти мають регулярно подавати суб'єктам управління звіти щодо досягнення комерційних та некомерційних цілей.

3) паритетність в регулюванні державними та приватними компаніями, крім діяльності, пов'язаної із досягненням некомерційних цілей.

Суб'єкти господарювання мають здійснювати свою комерційну діяльність у відповідності до загальних положень діяльності недержавних суб'єктів господарювання, на конкурентних умовах та за комерційними принципами. Держава вживає заходів щодо перетворення державних унітарних підприємств в акціонерні товариства, 100% акцій яких належить державі.

4) розмежування функцій власника і регулятора.

Держава здійснює управління та контроль без втручання в операційну діяльність суб'єкта господарювання. Функції держави як регулятора мають бути відокремлені від функцій держави, як суб'єкта управління суб'єктами господарювання.

5) професійність в управлінні суб'єктами господарювання.

Керівники та члени наглядових рад (у разі їх створення) суб'єктів господарювання, мають відбиратися за прозорою, чесною та конкурентною процедурою на основі критеріїв, заздалегідь визначених та поширених публічно, враховуючи їх навички, знання та досвід.

6) функціонування при дотриманні транспарентності.

З метою забезпечення відповідальності та зниження корупційних ризиків суб'єктів господарювання, зазначені суб'єкти мають звітувати про свою діяльність та бути прозорими у своїй діяльності.

7) соціальна відповідальність суб'єктів господарювання.

Суб'єкти господарювання є важливою ланкою в процесі виконання соціальних завдань, які не можуть у повній мірі виконуватись суб'єктами господарювання недержавного сектору та у зв'язку з чим за реалізацію яких відповідає держава (зокрема таких, як забезпечення суспільними благами та соціальний захист населення, забезпечення перевезень та доставки вантажів у важкодоступні місця, забезпечення функціонування важливої для населення інфраструктури, тощо).

5. Механізми реалізації принципів управління суб'єктами господарювання

1) Відповідно до принципу винятковості державної власності суб'єкти управління за результатами аналізу функцій суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, мають визначити перелік суб'єктів господарювання, які доцільно залишити у державній власності, з урахуванням критеріїв визначених частиною другою статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Суб'єкти управління мають щорічно переглядати переліки суб'єктів господарювання, які доцільно залишити у державній власності.

Щодо всіх суб'єктів господарювання державного сектору, які не відповідають наведеним критеріям, суб'єктом управління приймається рішення про:

- передачу в концесію;
- державно-приватне партнерство;
- приватизацію;
- передачу в комунальну власність;
- реорганізацію або припинення.

2) Відповідно до принципу чітких цілей діяльності суб'єктів господарювання, суб'єкт управління як учасник/акціонер має встановити, в строки встановлені законодавством, стратегічні цілі суб'єктів господарювання, що належать до сфери його управління та контролювати їх досягнення. Такі цілі мають бути чітко розділені на комерційні та некомерційні, вказані в окремій політиці власності суб'єкта господарювання (у разі її наявності).

Комерційні цілі встановлюються для діяльності, що здійснюється з метою отримання прибутку. Суб'єкти господарювання, що виконують комерційні цілі, та їх активи мають управлятися на основі стратегічного бізнес-плану, що забезпечить:

- а) довгостроковий розвиток підприємства;
- б) підвищення інвестиційної привабливості;
- в) виплату дивідендів (відрахування частини прибутку);
- г) сталий прибуток від діяльності та його збільшення.

Некомерційні цілі (соціальні функції) встановлюються для діяльності, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів без мети одержання прибутку. У разі, якщо на суб'єкт господарювання покладено спеціальні обов'язки для забезпечення загальносуспільних інтересів, то вони повинні бути обґрунтовані, чітко визначені та оприлюднені. Суб'єкти управління та суб'єкти господарювання мають оцінити обсяг витрат пов'язаних з виконанням відповідних спеціальних обов'язків, а також їх вплив на фінансову ефективність.

Результати комерційної та некомерційної діяльності мають бути окремо відображені в управлінській звітності суб'єкта господарювання.

3) Відповідно до принципу паритетності суб'єкти управління мають здійснювати управління суб'єктами господарювання у відповідності до законодавства та з урахуванням міжнародних принципів корпоративного управління та контролювати дотримання ними конкурентних умов та комерційних принципів. Особливо важливі для економіки України підприємства мають бути перетворені з державних унітарних підприємств в акціонерні товариства, 100% акцій яких належить державі.

4) Відповідно до принципу розмежування функцій суб'єкта управління та суб'єкта формування державної політики, держава в особі уповноважених суб'єктів управління, здійснює функції з управління об'єктами державної власності з дотриманням наступних основних принципів:

- у сфері управління об'єктами державної власності по відношенню до суб'єкта господарювання держава, в особі уповноваженого органу управління, діє як засновник з урахуванням наданих законодавством та статутом суб'єкта господарювання повноважень; в інших випадках держава діє в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України;
- заборони незаконного втручання органів державної влади, їх посадових осіб у господарську діяльність суб'єктів господарювання;
- формування кваліфікованої та незалежної наглядової ради та правління суб'єкта господарювання з дотриманням принципів та вимог законодавства України;
- послідовного впровадження кращих практик корпоративного управління суб'єктами господарювання;
- закріплення у статуті суб'єкта господарювання чіткого розподілу повноважень між його органами з дотриманням принципу уникнення дублювання повноважень.

Основними механізмами управління через які держава як засновник реалізує основні засади є:

а) здійснення уповноваженим органом управління таких основних повноважень:

- визначення основних напрямів діяльності суб'єктів господарювання;
- затвердження окремих політик власності для суб'єктів господарювання;
- визначення чітких цілей та ключових показників ефективності діяльності для суб'єктів господарювання;
- внесення змін до установчих документів, зокрема в частині розподілу повноважень суб'єкта управління/акціонера/учасника, наглядової ради та правління;
- обрання та припинення повноважень членів наглядової ради, голови і членів правління;
- затвердження положень про наглядову раду та виконавчий орган, а також внесення змін до них;
- інших повноважень, визначених законодавством та установчими документами.

б) Здійснення наглядовою радою захисту прав акціонерів (засновників) і відповідно до визначеної компетенції здійснення управління товариством (суб'єктом господарювання), контролює та регулює діяльність виконавчого органу.

До складу наглядової ради суб'єкта господарювання включаються незалежні члени, які відповідають критеріям незалежності, визначеним законодавством. Кількість незалежних членів повинна становити більшість членів наглядової ради.

Наглядова рада суб'єкта господарювання формується за принципами незалежності, професіоналізму, компетентності, різноманітності, ефективності, прозорості.

5) Відповідно до принципу професійності в управлінні суб'єктом господарювання, суб'єкт управління визначає розмір винагороди членів наглядових рад в суб'єктах господарювання, що належать до сфери його управління, відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

б) Відповідно до принципу функціонування при дотриманні транспарентності, суб'єкти господарювання мають бути публічними. Вони звітують про свою діяльність, відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та проводять аудит фінансової звітності відповідно до міжнародних стандартів, у випадках передбачених законодавством України.

Максимальна прозорість фінансової документації, інформація про всіх великих угодах, незалежний аудит та оцінка, опублікування планів і стратегії розвитку істотно підвищують довіру до суб'єкта господарювання.

Публікація інформації про діяльність суб'єкта господарювання забезпечить:

- прозорість їх діяльності;
- підвищення інвестиційної привабливості;
- підвищення якості прийняття рішень керівниками;

Виконання цього принципу здійснюється через веб-сайт суб'єкта господарювання, на якому розміщується як мінімум наступна інформація:

- ✓ політика власності (у разі наявності);
- ✓ статут;
- ✓ цілі діяльності;
- ✓ склад та розмір винагороди членів наглядової ради та виконавчого органу;
- ✓ регулярні звіти про свою діяльність, включаючи фінансову звітність та аудиторський висновок, звіт про виконання цілей діяльності та інші;
- ✓ інформація про публічні закупівлі та контрагентів.

Інформація про діяльність суб'єкта господарювання розміщується на веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності.

Особливо важливі для економіки України державні підприємства розміщують на веб-сайті англomовні версії наведених вище звітів;

7) забезпечення принципу соціальної відповідальності передбачає вжиття всіх необхідних заходів органами управління суб'єкта господарювання для:

- ✓ створення оптимальних умов для роботи, розвитку та реалізації власного потенціалу персоналу;
- ✓ недопущення дискримінації в трудових відносинах;
- ✓ забезпечення енергоефективності;
- ✓ мінімізації шкідливого впливу на навколишнє середовище;
- ✓ обмеження будь-якої співпраці з підприємствами, установами та організаціями, що є резидентами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

6. Очікувані результати виконання Основних засад.

Реалізація цих засад забезпечить умови для ефективного володіння суб'єктами господарювання державного сектору економіки, підвищення ефективності діяльності зазначених суб'єктів, що позитивно вплине на національну економіку та бізнес-середовище, а також сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України для міжнародних інвесторів. Також реалізація цих засад дозволить збільшити обсяг надходжень до державного бюджету у вигляді виплачених дивідендів та податків.