



UKRAINIAN
CORPORATE
GOVERNANCE
ACADEMY

РЕКОМЕНДАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ УКРАЇНИ

Останніми роками реформування системи управління державним майном стало одним із високо пріоритетних завдань уряду України. Хоча довгоочікуваний Закон України «Про приватизацію державного та комунального майна» й набрав чинності цього року, але тільки наступні декілька років покажуть наскільки реалістичним є запровадження цього Закону та його реальний ефект. Але поки що, як і раніше, уряд України продовжить здійснювати управління понад 1500 державними підприємствами (ДП).

ДП продовжують відігравати важливу роль в Україні, становлячи значну частину ВВП країни та забезпечуючи працевлаштування близько 1 млн. осіб у таких секторах, як енергетика, машинобудування та інфраструктура. Незважаючи на те, що державний сектор України є одним із найпотужніших у Європі, українські ДП усе ще залишаються неефективними і часто неприбутковими.

Протягом останніх років було докладено чимало зусиль для доведення до відома громадськості, що управління ДП здійснюється прозоро й професійно. У результаті здійснення такої діяльності було встановлено вимоги до ДП щодо публікації фінансової звітності та проведення міжнародного аудиту, прийняття нової прозорої процедури призначення керівників таких підприємств, вперше створення реально незалежних наглядових рад для того, щоб ізолювати ці скарги української економіки від політичного впливу, а також для підвищення рівня заробітної платні менеджменту до ринкового рівня для залучення найталановитіших спеціалістів та підвищення серед них мотивації до ефективної боротьби. Але для забезпечення сталого прогресу багато чого ще слід зробити.

Однією з основних і досі не усунених причин низької ефективності ДП є суперечливий характер їх соціальних та бізнес цілей. При досягненні важливих соціальних та політичних цілей, ДП мають адаптуватися до умов ринкової економіки та змагатися з підприємствами приватного сектору за свою прибутковість та ефективність. Іншим викликом успішності сектору ДП є наявність складного ланцюжка стейкхолдерів, що охоплює уряд, парламент, правління та менеджмент ДП, приватних акціонерів та громадськість не в останню чергу. Усе це вимагає запровадження структур врядування та підзвітності належного рівня, а також ефективної системи прийняття рішень і прозорості. Ці два аспекти часто представляють комплексну й складну задачу при реалізації функції державного володіння у більшості країн. Враховуючи корупцію та політичну нестабільність, забезпечення належного управління ДП в Україні стає ще складнішим, але й, без сумніву, можливим.

Ключем до успішного врядування ДП в Україні є запровадження найкращих світових стандартів із урахуванням українського контексту, але водночас на такому високому рівні, щоб зазначеної мети можна було досягти швидко та за максимальної підтримки громадськості. Керівні принципи ОЕСР із корпоративного управління ДП стали безумовним еталоном та твердим волевиявленням серед країн із найбільш розвиненим розумінням ефективного управління ДП. Таким чином, застосування цих стандартів та їх адаптація відповідно до українських умов є основною метою розробки цього документу.

У контексті реформування ДП в Україні Рекомендації, як політичний маніфест, укладений у формі звернення до уряду України, відіграють пріоритетне значення серед ініціатив та законів, які вже були запроваджені в секторі. Структура цього документу дозволяє без зволікань провести спрощену імплементацію. Тривимірна структура Рекомендацій, побудована за принципом “виклик - передова практика - рекомендація”, дозволяє адаптувати світові стандарти управління в українських реаліях, а уряду та ДП — оперативно розпочинати їх запровадження.

УАКУ здійснювала координацію цього проекту та збрала групу міжнародних і місцевих експертів, що усвідомлюють, яке велике значення мають реформування сектору ДП для України та її євроінтеграційні цілі. Розробка цих Рекомендацій включала в себе інклюзивні та відкриті дискусії, коли обговорювалися запитання, що виходять далеко за межі предмету Рекомендацій. Такий маніфест може означати лише перший крок у забезпеченні порядку, підзвітності, прозорості та залученні останніх світових тенденцій до процесу реформування сектору ДП в Україні. Для забезпечення стрімкого руху України вірним напрямком потрібні будуть подальші обговорення та консультації, і УАКУ будуть раді надати Вам свою допомогу з координацією та адмініструванням цього процесу.

Саме таких Рекомендацій Україна, безумовно, потребувала вже довгий час. Світова практика підтверджує, що такі фактори, як незалежність наглядових рад, гендерна різноманітність, централізація функції управління ДП можуть призвести до кращих результатів та більш високого рівня довіри з боку громадськості. Метою цього документу є покращення обізнаності та наближення до світових стандартів управління. Підтримка в подальшому такого ж рівня активності та знань сприятимуть системі врядування ДП в Україні та можуть позитивно вплинути на економічний розвиток країни. УАКУ продовжуватиме свою діяльність в цьому напрямі.

**Голова наглядової ради
Української академії корпоративного
управління**



Айварас Абромавичюс



Основу для цього проекту розробки Рекомендацій щодо управління ДП в Україні було закладено успішним випуском Керівництва з управління державними підприємствами, яке розробив Балтійський інститут корпоративного управління. Ініціатива цього інституту надихнула нас розробити подібний документ для України.

Підготовка цих Рекомендацій стала можливою лише завдяки відданій праці Консультативної групи УАКУ. До складу цієї Консультативної групи увійшли міжнародні експерти з таких країн, як Швеція, Норвегія, Велика Британія, Ізраїль, Латвія, а також представники ОЕСР та МФК. Ці Рекомендації могли бути нікчемними, якби не активна участь місцевих експертів, включаючи представників українського уряду, міністерств та інших органів, НУО та юридичних фірм. Але найціннішим, із усіх можливих, внеском у підготовку цих Рекомендацій стала участь українських ДП, які зробили цей документ справжнім та актуальним, з добре продуманим описом викликів, які стоять перед ДП в Україні. Ми висловлюємо нашу подяку генеральним директорам, головам правлінь і членам наглядових рад найбільших ДП України: НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця», «Укрпошта», «Укренерго», «Укртрансгаз» тощо.

Особлива подяка менеджменту Української академії корпоративного управління та вітання з нагоди випуску її першого політичного документу!

Звичайно, слід окремо подякувати особі, яка є автором цього документу та основним експертом нашого проекту – Річарду Фредеріку, міжнародному консультанту з корпоративного управління та учаснику численних ініціатив із корпоративного управління по всьому світу. Без його досвіду та керівництва, терпіння та сумлінності ці Рекомендації навряд чи були б такими авторитетними та релевантними.

Ми також висловлюємо свою подяку Європейському банку реконструкції та розвитку за фінансову підтримку, надану нашому проекту. Віддане партнерство ЄБРР при запровадженні таких недержавних ініціатив, як наші проекти, укріплює віру в те, що вже за найближчі роки стан української економіки покращиться.

**Президент
Української академії корпоративного
управління**



Адомас Аудіцкас



I. Загальна інформація та вступ	6
A. Контекст	6
B. Виклики в управлінні ДП	7
C. Зв'язок між Рекомендаціями та Керівними принципами ОЕСР	7
D. Методологія	8
E. Юридична сила Рекомендацій	8
F. Цілі	8
G. Сфера застосування Рекомендацій	9
H. Цільова аудиторія	10
II. Рекомендації щодо державного нагляду	10
A. Лідерство	10
B. Політика державного володіння	11
C. Суб'єкт володіння державною власністю	12
D. Сукупна звітність сектору ДП	13
E. Втручання в управління ДП та їх політизація	14
F. Визначення та справедлива компенсація витрат на досягнення цілей державної політики	15
G. Організаційно-правова форма підприємств	16
H. Контракти з ДП	17
I. Закупівлі	18
III. Рекомендації для наглядових рад	19
A. Повноваження та підзвітність	19
B. Фідуціарні обов'язки	20
C. Ролі та обов'язки членів наглядових рад	21
1. Визначення стратегії та здійснення нагляду за менеджментом	21
2. Призначення та звільнення менеджменту	21
3. Оцінка фінансових та операційних показників	21
4. Визначення розміру компенсації для менеджменту	22
5. Забезпечення ефективного середовища контролю	22
6. Забезпечення прозорості для акціонерів та громадськості	22

7. Забезпечення дотримання кодексів етики, інших правил та положень	23
8. Оцінка власного управління та проведення самооцінки	23
D. Склад наглядової ради	23
E. Незалежність членів наглядових рад	24
F. Навички членів наглядових рад	25
G. Політика і процес призначення членів наглядових рад	26
H. Перевірка на професійну придатність та професіоналізм («fit and proper»)	27
I. Комітети	28
J. Оплата праці членів наглядових рад	29
IV. Рекомендації для менеджменту	29
A. Роль менеджменту та управлінська автономність	30
B. Встановлення цілей діяльності для менеджменту	30
C. Склад менеджменту	31
D. Винагорода менеджменту та виплата компенсацій	32
V. Рекомендації щодо звітності та аудиту	33
A. Основні вимоги щодо розкриття інформації	33
B. Стандарти фінансової звітності	34
C. Стандарти аудиту	34
D. Незалежний зовнішній аудит	35
E. Функція внутрішнього аудиту	35
VI. Рекомендації щодо середовища контролю	36
VII. Рекомендації щодо зовнішніх/міноритарних акціонерів	37
VIII. Рекомендації щодо стейкхолдерів	38
IX. Додаток: Члени Консультативної групи УАКУ	39

I. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ТА ВСТУП

A. Контекст

Місія Української академії корпоративного управління (УАКУ) полягає в наданні допомоги у розбудові українських підприємств з ефективним урядуванням, шляхом освіти та лідерства, а також завдяки просуванню передових практик корпоративного управління. На початковому етапі УАКУ було прийнято рішення про сприяння реформуванню сектора державних підприємств (ДП) в Україні, який має питому вагу в українській економіці з багатообіцяючим майбутнім, і взяти на себе роль флагмана у підготовці цих Рекомендацій з управління державними підприємствами України (надалі – “Рекомендації”).

З огляду на потребу в підвищенні рівня розуміння основоположних принципів ефективного корпоративного управління, Проект ставить на меті підвищення рівня обізнаності та надання рекомендацій щодо належної практики корпоративного управління тим особам, які працюють в секторі державної власності, а також наглядовим радам та менеджменту ДП. Підготовка цих Рекомендацій є, передусім, спробою підвищити рівень ефективності ДП, зробити внесок до створення здорової та прозорої системи управління, підняти рівень якості важливих послуг для громадян України, а також зробити внесок до розвитку української економіки.

Для початку важливо надати визначення терміну «державне підприємство». У цілях цих Рекомендацій будь-яке корпоративне підприємство, яке визнається законом як підприємство, і де держава має свою частку власності, може розглядатися як ДП. Це може включати в себе державні корпорації, створені згідно із відповідним законодавством, акціонерні компанії або товариства з обмеженою відповідальністю. Цей термін також може охоплювати незалежні державні адміністрації. Визначенням охоплюються передусім підприємства, які ведуть комерційну діяльність, тому такі інститути, як суди, театри, школи та лікарні, не включаються до них, хоча і вони також могли б скористатися перевагами дотримання принципів ефективного управління.

Визначення ДП також включає в себе критерій контролю. Хоча держава має обов'язок діяти відповідально і професійно при розпорядженні будь-яким активом, власником якого вона є, підготовлені Рекомендації стосуються підприємств під контролем держави. Контроль, зазвичай, означає право та обов'язок виконувати певну роль в управлінні підприємством. У певних випадках держава фактично може здійснювати ефективний контроль навіть за підприємствами з міноритарною часткою державної власності. Підприємства з акціонерними інвестиціями, здійсненими через інвестиційний або пенсійний фонд, не розглядаються в якості ДП.

Для цілей цих Рекомендацій будь-яка організація, що підпадає під вищенаведене визначення, має розглядатися як ДП незалежно від її організаційно-правової форми. У формі підготовлених Рекомендацій УАКУ надає свою відповідь на виклики в сфері управління та операційної діяльності підприємств, з якими стикаються такі організації, а також пропонує своє визначення єдиного та послідовного підходу до виконання такої функції, як реалізація права державної власності.

Насамкінець, для цілей цих Рекомендацій термін «рада» застосовується на позначення наглядової ради в дворівневій системі корпоративного управління. У такій дворівневій системі корпоративного управління орган, який складається з виконавчих керівників, називається «менеджментом».

В. Виклики в управлінні ДП

Основні виклики державного управління ДП представлені нижче:

- 1) Слабкі й неофіційні органи нагляду та відсутність єдиної політики щодо управління державною власністю.
- 2) Фрагментовано врегульована нормативно-правова база щодо діяльності ДП, яка визначає суперечливі стратегічні, фінансові та соціальні цілі, заважає реалізації єдиної стратегії та обумовлює неефективність державного управління.
- 3) Заскладні організаційно-правові форми функціонування ДП за різних вимог до корпоративного управління та операційної діяльності.
- 4) Складний ланцюжок органів та установ, які несуть відповідальність за виконання функції управління державною власністю, і широкомасштабна бюрократія, що підриває здатність ДП діяти своєчасно та ефективно.
- 5) Недостатньо чітко визначені ролі, підтвердженням чого є недостатня незалежність наглядових рад, а також надмірне втручання держави.
- 6) Відмінності в регулюванні ДП і приватних підприємств, зокрема, особливі правові режими оподаткування, банкрутства та конкуренції для ДП.
- 7) Функції корпоративного управління та прийняття рішень щодо конфлікту інтересів із залученням численних установ.
- 8) Водночас уряд діє як акціонер, джерело фінансування, розробник політик, регулятор, наглядовий орган, клієнт та/або постачальник.
- 9) Недостатнє розуміння основних характеристик ефективного корпоративного управління та менеджменту, зокрема, ролі незалежних членів наглядових рад, планування та менеджменту за цілями, стимулюючих винагород, рекрутингу та підвищення мотивації талантів, прозорість та публічне звітування.
- 10) Практики, що створюють можливості для процвітання корупції, та демонструють недостатнє дотримання міжнародних стандартів ефективного управління.
- 11) Слабкі регулюючі органи в регульованих секторах у відносинах з неконкурентоздатними ринками.

С. Зв'язок між Рекомендаціями та Керівними принципами ОЕСР

УАКУ визнає Керівні принципи ОЕСР корпоративного управління державними підприємствами як стандарт управління ДП світового значення. Підготовлені

Рекомендації не вносять зміни до зазначених Керівних принципів ОЕСР (<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>). Документ розроблений, перш за все, з метою допомогти розробникам політик і державним посадовцям, які відповідають за виконання функції державного володіння українськими ДП у досягненні вищого рівня комплайенсу з цими міжнародними стандартами.

D. Методологія

Запропоновані Рекомендації були розроблені Консультативною групою УАКУ з корпоративного управління ДП під керівництвом Секретаріату УАКУ. УАКУ є незалежним недержавним органом та не виступає в якості прибічника або лобіста ані держави, ані бізнесу. Мета УАКУ полягає в розробці цих Рекомендацій з метою досягнення консенсусу між різноманітними зацікавленими особами, яких об'єднують спільні цілі щодо підвищення рівня ефективності, прозорості та цілісності сектору ДП в Україні.

До складу зазначеної Консультативної групи входять державні посадовці, члени наглядових рад, виконавча ланка ДП, представники регулюючих органів та міжнародних фінансових організацій, а також міжнародні та місцеві експерти щодо державної власності та корпоративного управління. Перелік членів Консультативної групи наводиться в Додатку. Особи, які брали участь у цьому проекті або надали свої коментарі чи поради щодо цих Рекомендацій, висловили свою індивідуальну позицію і не обов'язково представляли погляди тих осіб, асоційованими членами яких вони можуть бути.

Для забезпечення максимальної ефективності від розроблених Рекомендацій необхідно підготувати громадськість для сприйняття цих Рекомендацій шляхом підвищення рівня обізнаності громадськості в цьому полі. Таким чином, УАКУ закликає до подальшого ведення публічного обговорення проблем корпоративного управління ДП та підтримки регулярного діалогу з громадськістю, ДП та державою як власником. Надалі УАКУ планує оновлювати ці Рекомендації у відповідь на зміни національного та міжнародного рівня.

E. Юридична сила Рекомендацій

УАКУ є незалежним недержавним органом. Таким чином, ці Рекомендації є абсолютно не обов'язковими для виконання і можуть виконуватися лише на добровільній основі. Як уже зазначалося, при розробці цих Рекомендацій УАКУ було залучено групу зацікавлених осіб. Саме завдяки репутації та досвіду цієї групи осіб Рекомендації відображають авторитетне бачення. Незважаючи на необов'язковість цих Рекомендацій, їх виконання розглядається як важлива передумова покращення діяльності ДП в Україні.

F. Цілі

Загальна мета цих Рекомендацій УАКУ полягає в покращенні виконання функції управління державного володіння та управління ДП. Більш конкретні цілі включають таке:

Захист активів державного майна та поліпшення стану здоров'я та цінності українських ДП:

- Покращення фінансового здоров'я ДП, та, відповідно, укріплення фінансового стану держави.
- Створення в Україні послідовно узгодженої нормативно-правової бази щодо корпоративного управління ДП та синхронізація з відповідними стандартами для всіх компаній.

Підвищення вигод для суспільства та покращення операційних показників:

- Покращення якості послуг, які ДП надають українським громадянам і компаніям.
- Підвищення ефективності та рентабельності діяльності ДП та демонстрація належних прибутків та вигод для платників податків.

Підвищення конкурентоспроможності та макроекономічний розвиток:

- Надання ДП допомоги в досягненні результатів принаймні не нижче, ніж у подібних компаніях приватного сектору
- Створення конкурентнішого бізнес-сектору та потужнішої економіки
- Надання Україні допомоги в розвитку ринку капіталу
- Підвищення конкурентоспроможності ДП на міжнародних ринках

Забезпечення прозорості та публічної звітності:

- Підвищення рівня підзвітності уряду громадськості та сприяння прозорому врядуванню.
- Досягнення кращого рівня відповідності міжнародним угодам та стандартам найкращої практики, сприяння покращенню міжнародній інтеграції та іміджу України.

Зниження операційних і політичних ризиків:

- Зниження фінансових та операційних ризиків у ДП, включаючи ризики неефективного управління та корупцію.
- Зниження ймовірності потенційних політичних ризиків, пов'язаних з неефективною діяльністю ДП.

G. Сфера застосування Рекомендацій

В Україні існує понад 1500 ДП, і лише близько 50 є важливими. Решту складають відносно малі підприємства, які в майбутньому можуть бути приватизовані або ліквідовані. Хоча ці Рекомендації адресовані переважно великим та/або економічно вагомим ДП, які, скоріше за все, залишаться в державній власності, багато з запропонованих рекомендацій також стосуються менших за розміром підприємств, хоча на таких підприємствах вони

виконуються по-іншому або в меншому обсязі. У кожному окремому випадку буде прийнято рішення щодо відповідних рекомендацій, які будуть доцільно застосовуватися до кожного з таких підприємств, та обсягу їх засосування.

Н. Цільова аудиторія

Підготовлені Рекомендації призначаються для державних власників, рад директорів ДП та менеджменту ДП. Ці Рекомендації також можуть бути корисними для недержавних акціонерів та інших зацікавлених осіб, у тому числі спеціалістів з обліку, аудиту та управління ризиками.

II. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ

А. Лідерство

Виклик:

Держава в цілому є пасивним акціонером. Держава не має чіткої позиції щодо корпоративного управління ДП і не запропонувала єдиного бачення щодо поліпшення управління та діяльності ДП. Держава також недооцінює шкоду від негативних наслідків неефективного корпоративного управління для ДП зокрема, економіки в цілому та суспільства загалом. У державних органах влади спостерігається значний дефіцит у знаннях практик ефективного корпоративного управління на рівні керівництва, що, у свою чергу, посилюється слабким розумінням ефективних практик публічного управління загалом. Відсутність знань та ентузіазму змінювати ситуацію обмежують той позитивний вплив, який ефективні практики корпоративного управління можуть мати на ДП та економіку в цілому.

Передова практика:

Країни, що відрізняються потужним сектором ДП, як правило, розділяють чітке бачення щодо причинно-наслідкових зв'язків між державною власністю та способом реалізації прав державного володіння (яким чином здійснюється державне управління) для досягнення цілей держави. Відповідні цілі визначаються політикою володіння ДП та виконуються органом, який відповідає за володіння ДП (див. нижче). Практика ефективного корпоративного управління розвивається дуже повільно або не розвивається взагалі за умови відсутності такого чіткого бачення та бажання проводити реформи в сфері корпоративного управління. У провідних країнах ефективне корпоративне управління ДП неодмінно супроводжується ефективним публічним управлінням у цілому.

Рекомендація:

Керівництво держави має брати на себе провідну роль, висловлюючи свою готовність реформувати ДП та розробляти план покращень, спрямований на реформування практики корпоративного управління ДП. Ці Рекомендації УАКУ можуть розглядатися

як перший крок у контекстуалізації та розробці такого стратегічного бачення. Вони мають призвести до розробки покрокового плану дій, яким будуть визначені очікувані результати, необхідні заходи та особи, відповідальні за реалізацію таких заходів. Відповідний план має передбачати створення політики управління державною власністю, визначення органу, який здійснюватиме функцію управління державною власністю, а також інші різноманітні речі, зазначені нижче. Важливо, щоб реформа корпоративного управління ДП супроводжувалася програмою реформування корпоративного управління в державному секторі в цілому, оскільки ці два аспекти є взаємопов'язаними.

В. Політика державного володіння

Виклик:

Держава не має єдиної «політики державного володіння», якою були б визначені причинно-наслідкові зв'язки між державним сектором у цілому та певними ДП зокрема, цілі такого управління державним майном та ролі різних державних органів. Поточна система управління державним майном є занадто складною та застарілою. Зокрема, такою системою передбачається визначення різних опозиційних органів та їх цілей. Така система управління державним майном не має підґрунтя для ефективного корпоративного управління ДП. Крім цього, у держави немає чіткої та комплексної політики і стратегій розвитку за окремими секторами, зокрема, в енергетиці та сільському господарстві. Наслідком цього є відсутність чітко визначених пріоритетів, стратегічного напрямку діяльності, а також невизначеність ролі держави та ДП у досягненні цілей держави.

Передова практика:

Політика управління державним майном дозволяє державі виконувати свою роль власника ДП. Цей письмовий документ, який, залежно від специфіки країни, може бути схвалений у формі закону або урядової політики.

Політики володіння, як правило, визначають таке:

- Обґрунтування необхідності державного володіння з огляду на:
 - Стратегічні інтереси держави.
 - Природні монополії.
 - Порушення функціонування ринку,
 - Цілі за секторами та в управлінні державним майном, реалізувати які приватний сектор не може.
- Визначення ролі держави в корпоративному управлінні ДП та державними установами, які задіяні в управлінні ДП.
- Розглянуті окремо ролі та цілі державних органів влади, наглядових рад і менеджменту.
- Запропоновані опис виконання функції управління державним майном, визначення на рівні державного управління принципів корпоративного управління, а також очікування держави щодо ДП.
- Надані цитування та стислий виклад основних елементів всіх політик, законів і нормативно-правових актів, які стосуються ДП, а також додаткові керівні принципи,

якими держава керується при здійсненні функцій володіння державним майном.

- Виокремлення цілей управління державним майном за будь-яким ДП, обґрунтування володіння цим ДП, а також опис інших ролей держави у відповідних ДП.
- Чітке декларування усіх цілей державної політики, які ДП можуть досягти;
- Надання інформації щодо політик управління державним майном та планів держави щодо можливої приватизації ДП.

Однією з найвагоміших переваг такої політики управління державним майном є виведення на професійний рівень взаємодії між урядом та державними компаніями й надання уряду рекомендацій щодо рішень, які стосуються діяльності ради та/або менеджменту.

Рекомендації:

Уряд повинен мати політику управління державним майном у письмовому вигляді, якою уряд як власник керуватиметься у своїй діяльності. Враховуючи правову традицію України, доцільно було б доповнити такою політикою чинне законодавство. На державному рівні політику управління державним майном, у тому числі цілі управління державним майном для кожного з ДП, слід переглядати кожні 3-5 років регулярно. При цьому предметом перегляду має стати таке: а) досягнення визначених цілей шляхом реалізації політики управління державним майном; б) потреба в коригуванні цілей для окремих ДП; в) запевнення відповідності управління державним майном на окремих ДП критеріям, визначеним у цій політиці; та г) надання оцінки рівню досягнення цілей окремих ДП завдяки вимірюванню ефекту від присутності частки державної власності в компанії на роботу ДП, або іншим шляхом. За результатами такого неупередженого аналізу мають бути сформульовані рекомендації щодо утримання ДП у портфелі державного майна, зміни організаційно-правової форми ДП або приватизації. Політика державної власності має бути оприлюднена, у тому числі в Інтернеті, для того, щоб громадськість змогла ознайомитися з цілями та підходами ДП.

С. Суб'єкт володіння державною власністю

Виклик:

Державне врядування ДП є фрагментованим і децентралізованим. Наразі в Україні не має жодної установи, яка б спеціалізувалася на корпоративному управлінні у державному врядуванні ДП. У цей час функціонує багато автономних центрів, що ускладнює розробку та імплементацію послідовної політики управління ДП.

Передова практика:

Згідно з передовою практикою, уряди консоліднують функції управління державною власністю, у особі одного державного органу. Цей орган, зазвичай, називається оператором державної власності. Такий орган може бути створений при міністерстві фінансів або міністерстві економіки, у окремому адміністративному органі, або в галузевому міністерстві.

Завданнями цього органу є: а) інформування держави про стан ДП, що знаходяться в її сфері управління (наприклад, з визначенням слабких підприємств та основних ризиків); б) надання допомоги уряду в формуванні «здорових» підходів до політик врядування ДП (наприклад, підходи до визначення розмірів винагороди для членів наглядових рад або обов'язкового розкриття інформації в ДП); в) професіоналізація виконання функції володіння; та г) проведення інформаційних зустрічей з ДП у разі необхідності.

Однією з основних цілей володіння є висвітлення принципів ефективного корпоративного управління в масштабах диверсифікованого портфелю ДП та забезпечення надання ДП достатньої операційної свободи та незалежності для досягнення як власних комерційних цілей, так і цілей державної політики. Інша пріоритетна мета передбачає виконання надзвичайно важливої ролі «акціонера» (тобто управління ДП таким чином, щоб ДП створювали акціонерну цінність) тоді, як нагляд за досягненням цілей державної політики залишається компетенцією міністерств та, у окремих випадках, галузевих регуляторів.

Наявність центрального органу влади, який відповідав би за виконання нагляду за ДП також є ефективним способом відокремити функцію володіння від функцій регулювання та формування політики (чи будь-якого іншого виду діяльності держави, яка може призвести до конфлікту інтересів, наприклад, встановлення тарифів у секторі енергогенерації). Оператори державної власності, зазвичай, визначаються в окремому положенні чи статуті.

Рекомендації:

Україні необхідно створити орган, який здійснюватиме функцію оператора державної власності. Такий незалежний оператор державної власності має сприяти впровадженню практики ефективного управління та виконанні ролі акціонера від імені держави. Цей орган повинен мати необхідні повноваження та компетенції, включаючи знання в сфері корпоративного управління, корпоративної стратегії, менеджменту, фінансового аналізу та державної політики.

D. Сукупна звітність сектору ДП

Виклик:

Міністерство економічного розвитку і торгівлі публікує звіт про 100 найбільших ДП. Утім, якість інформації, особливо фінансової, не відповідає вимогам. Сукупні звіти про весь сектор ДП у цей час не готують, отже, неможливо дізнатися, скільки ДП існує, наскільки ефективно вони працюють, чи забезпечують вони надходження до або спричиняють видатки для державного бюджету, і який фінансовий ризик вони можуть представляти для держави. Також неможливо визначити, наскільки ефективно здійснюється управління цими ДП. Зокрема, неможливо оцінити якість чи ефективність функціонування наглядових рад ДП. За відсутності такої інформації важко формувати політику управління ДП у таких сферах, як, наприклад, забезпечення належного складу наглядових рад.

Передова практика:

Однією з основних ролей оператора державної власності є підготовка щорічних звітів про загальний стан та фінансових звітів щодо сектору ДП. Сукупна звітність сприяє контролю за діяльністю наглядових рад та менеджменту. Крім того, без якісної стандартизованої інформації неможливо сформулювати ефективну політику. Суб'єкт державної власності має встановити єдині принципи аналізу портфелю (параметри і показники, що мають оцінюватися), які б дозволили проведення ретельної оцінки й порівняння підприємств між собою та динаміку в часі для показників діяльності, а також визначити формат звітності. Звіти повинні містити інформацію про всі ДП, включаючи дані про тих, хто відповідає за виконання функції управління державним майном, членів наглядових рад ДП, розвиток компанії за попередній рік, а також іншу основну інформацію. У звіті також має бути надана інформація про виконання ключових показників, встановлених для ДП (включаючи як кількісні, так і якісні показники, а також інформацію про стабільність ДП).

Рекомендації:

Уряд має скласти річний звіт про стан та показники діяльності всіх ДП. У цьому звіті повинна відображатися інформація про фінансову та операційну діяльність ДП, вплив діяльності ДП на державний борг і бюджет, а також потенційні майбутні ризики. Цей звіт має публікуватися у відкритому доступі на веб-сайті суб'єкта володіння державною власністю.

Е. Втручання в управління ДП та їх політизація

Виклик:

В Україні міністерства часто беруть безпосередню участь в управлінні ДП. Недолік такого підходу полягає в тому, що працівники міністерств загалом є політично освіченими і мають досвід роботи в сфері публічного управління, але, як правило, не мають достатнього досвіду роботи в приватному секторі чи навичок в управлінні комерційними підприємствами. Внаслідок цього, політичні потреби та потреби в політиках часто виходять на перший план за рахунок економічних і комерційних інтересів ДП та й власне громадськості. У довгостроковій перспективі це призводить до послаблення ДП, зниження якості послуг, які вони надають, втрати бюджетних коштів та й подекуди банкрутства цих ДП.

Передова практика:

Нагляд за діяльністю та управлінням ДП має виконуватися самостійними радами директорів, які є добре обізнаними у сфері бізнес-управління. Управління ДП не має здійснюватися державою або особами, які мають досвід лише в державному секторі. Уряд має повне право визначати для ДП цілі державної політики. Але вартість досягнення цих цілей повинна справедливо оцінюватися та компенсуватися урядом. Діяльність ДП не повинна неправомірно дестабілізуватися виборами, змінами в адміністраціях або короткостроковими політичними потребами. ДП ніколи не мають використовуватися як джерело фінансування політичної діяльності. Шляхом усталеного

порядку наповнення державного бюджету дивіденди або податкові надходження від діяльності комерційних ДП можуть використовуватися для фінансування політичних заходів.

Рекомендації:

Держава не повинна втручатися в управління ДП. Її роль має обмежуватися визначенням політики володіння та цілей високого рівня для кожного ДП, обранням компетентних і незалежних наглядових рад та моніторингом діяльності ДП. Для ДП відповідні міністерства мають визначати чіткі цілі державної політики, які затверджує уряд. Процес прийняття рішень у ДП не має бути заполітизованим. Важливо, щоб держава довіряла наглядовій раді в прийнятті рішень, які забезпечать досягнення ДП цілей, встановлених державою. За відсутності такої довіри держава може замінити всю наглядову раду та/або її окремих членів. ДП ніколи не повинні використовуватися як джерело фінансування політичної діяльності. Шляхом усталеного порядку наповнення державного бюджету дивіденди або податкові надходження від діяльності комерційних ДП можуть використовуватися для фінансування політичних заходів. Голова наглядової ради має переглядати інструкції, які власники надають ДП. Генеральні директори не мають одержувати прямі інструкції від уряду.

Ф. Визначення та справедлива компенсація витрат на досягнення цілей державної політики

Виклик:

Не можна оспорювати роль ДП у досягненні цілей державної політики. Проте, якщо цілі державної політики мають пріоритет перед економічними та бізнес-потребами ДП, або якщо держава не компенсує ДП витрати на досягнення таких політичних цілей, стан такого ДП поступово погіршуватиметься, що може призвести до його банкрутства та закриття. Багато ДП в Україні мають поганий фінансовий стан саме через те, що вартість досягнення цілей державної політики або не враховувалася належним чином, або не компенсувалася державою.

Передова практика:

Цілі державної політики повинні чітко визначатися відповідними договорами та бути схвалені урядом. За умови належної співпраці з державою ДП мають справедливо оцінити вартість тих політичних ініціатив, реалізації яких держава вимагає від ДП, після чого держава має компенсувати ДП витрати на досягнення цих цілей. Протилежні дії ставлять під загрозу, перш за все, стан ДП та його майбутню здатність надавати послуги і виживати врешті-решт. Оцінка витрат на такі політичні ініціативи має бути справедливою і часто передбачати взаємодію між державою та менеджментом. У деяких випадках залучення зовнішнього арбітра, такого, як тарифний регулятор, може сприятливо вплинути на укладення домовленостей на справедливих умовах. Компенсація ДП витрат на досягнення цілей політик також сприяє чіткішому розподілу ролей держави як власника, регулятора та покупця послуг ДП, та утворює основу для ефективної роботи ДП.

Рекомендації:

Витрати на надання бюджетних коштів мають справедливо оцінюватися і компенсуватися на основі реалістичних і справедливих бухгалтерських показників. Для регульованих секторів (таких, як електроенергетика та водопостачання/водовідведення) створення незалежного тарифного регулятора є необхідністю. Менеджмент має в обов'язковому порядку бути залученим до встановлення цін. Державним органам влади цю функцію передавати не можна.

G. Організаційно-правова форма підприємств

Виклик:

ДП працюють у різноманітні складних нестандартних організаційно-правових форм, включаючи такі:

- Державні унітарні підприємства, що створені відповідно до українського законодавства, функціонують як державні комерційні компанії або як бюджетні підприємства.
- Акціонерні компанії, що існують у таких організаційно-правових формах:
 - Державна керуюча холдингова компанія.
 - Державна холдингова компанія.
 - Національна або державна акціонерна компанія.
- Державні бізнес-асоціації (група чи інші типи).
- Товариства з обмеженою відповідальністю, створені, як правило, у процесі приватизації менших державних комерційних підприємств або шляхом включення до інших підприємств, яких існує лише невелика кількість.

Такі різні організаційно-правові форми передбачають створення різних органів влади та вимагають проведення різних процедур, що ускладнює імплементацію єдиної політики у секторі ДП. Україна не має послідовного законодавства, яке б регулювало процеси створення та функціонування суб'єктів державного сектору. Оскільки чинне законодавство не містить чітких положень щодо критеріїв та сфери діяльності державного сектору, внаслідок цього інколи використовуються юридичні структури, які не є практичними або ефективними. Крім цього, дочірні підприємства деяких ДП також мають різні організаційно-правові форми, що може призвести до плутанини.

Передова практика:

Організаційно-правові форми, у яких здійснюють свою діяльність ДП, є, зазвичай, простими і стандартизованими згідно з положеннями корпоративного та комерційного законодавства, які застосовуються по відношенню до приватних компаній. Бажано використовувати такі стандартні організаційно-правові форми, як товариство з обмеженою відповідальністю та акціонерні компанії та уникати створення унітарних підприємств (ДП, створених на основі зазначеного законодавства).

Рекомендації:

Організаційно-правову форму ДП в Україні слід стандартизувати, передусім, для тих ДП, які ведуть комерційну діяльність. Такі підприємства повинні мати форму або товариства з обмеженою відповідальністю, або акціонерного товариства. Правова форма ДП не повинна давати їм привілейований статус або спеціальний захист. ДП, які ведуть комерційну діяльність, не мають виводитися з-під дії загального законодавства, податкового кодексу, законодавства про банкрутство та/або державне регулювання. Кредитори повинні мати можливість висувати вимоги і претензії до ДП та ініціювати процедури банкрутства. Для ДП не повинні встановлюватися законні обмеження, які не вважаються нормальними в приватному секторі, наприклад, обмеження щодо диверсифікації товарів або послуг, чи ведення діяльності на зовнішніх ринках.

Н. Контракти з ДП

Виклик:

Контракти між урядом і ДП, як правило, в Україні не використовуються, хоча законом формально визначається вимога щодо укладення письмового договору між ДП та менеджментом з визначенням обов'язків, відповідальності та KPIs (див. Розділ IV.B). Очікування держави зазвичай визначаються галузевими міністерствами у різні способи. Відповідні цілі не завжди є чіткими, часто суперечать одна одній та змінюються залежно від політичної кон'юнктури. За таких умов, наглядомі радам ДП важко встановлювати стратегічні цілі та KPIs.

Передова практика:

Одна з найважливіших ролей держави полягає в забезпеченні реалізації процесу стратегічного планування, результатом якого мають бути реалістично визначені цілі діяльності ДП, які потім відображаються у контрактах з цими ДП. Уряд має виконувати цю функцію в тісній співпраці з наглядомі радами та менеджментом ДП. Співпраця та ітерація при цьому дозволяють чітко та реалістично визначити відповідні очікування. Згідно зі світовими трендами в такі контракти не варто включати занадто багато деталей. Ефективнішими є такі контракти, у яких увага в основному приділяється результатам, а вибір конкретних методів їх досягнення залишається обов'язком наглядомі рад і менеджменту. Прикладами показників ефективної діяльності є, наприклад, прибутковість ДП в цілому або генерування певного прибутку. Також можуть застосовуватися такі нефінансові показники, як надання послуг певному проценту населення чи вчасна публікація фінансових звітів. Дуже важливо, щоб умови таких контрактів виконувалися як ДП, так і урядом.

Рекомендації:

Усі ДП повинні мати контракти з урядом, де має визначатися, які фінансові показники та всі інші цілі державної політики мають бути досягнуті. Для ДП також повинні встановлюватися нефінансові показники діяльності (наприклад, продуктивність або задоволеність клієнтів). Такі договори мають узгоджуватися між державою та наглядомі радами відповідних ДП. У них слід приділяти основну увагу цілям високого рівня та уникати надмірної деталізації. ДП та уряд мають виконувати умови таких контрактів. Процес узгодження цілей діяльності має бути інклюзивним та

базуватися на використанні досвіду і знань менеджменту. Цілі діяльності мають бути вимірюваними. Виконання цілей слід перевіряти не рідше, ніж поквартально.

I. Закупівлі

Виклик:

Процедури закупівель вважаються однією з найпекучіших проблем як для держави, так і для ДП. Вони часто розглядаються громадськістю як джерело корупції. ДП вважають правила закупівель негнучкими, ресурсозатратними й такими, що суперечать інтересам самої держави. Для максимальної протидії зловживанню владою і корупції законодавці, з іншого боку, зазвичай намагаються зарегулювати правила, процедури та контроль. Ця ситуація не забезпечує ані оперативне, ані раціональне прийняття економічних рішень, ані попередження зловживань.

Передова практика:

У міжнародній практиці наявність «здорової» практики закупівель вважається основою всіх основ. Уряди різних країн застосовують різні підходи – від повної централізації закупівель до їх децентралізації з передачею ДП усіх відповідних повноважень. Ці різні підходи мають різні переваги і недоліки. Вибір підходу залежить від місцевого контексту. Проте основоположні цілі системи закупівель залишаються незмінними: а) забезпечити здатність ДП проводити закупівлі максимально швидко та відповідно до їх потреб; б) забезпечити ефективність на всіх етапах закупівель; та в) попередити будь-які порушення та зловживання. Надмірна бюрократія та погано сформульовані правила закупівель є проблемами, що викликають масове занепокоєння, і їх слід викорінювати. Останнім часом зростає усвідомлення того, що збільшення кількості правил не завжди призводить до кращих результатів, і що правила необхідно оптимізувати для того, щоб компанії стали гнучкішими.

Рекомендації:

Україні слід переглянути свої правила закупівель і забезпечити їх відповідність із міжнародними стандартами і найкращою практикою. Процедури закупівель мають базуватися на справедливій конкуренції, а учасники торгів мають бути компаніями з належною репутацією, надійними та достатньо прозорими для того, щоб можна було відстежити випадки участі в тендерах пов'язаних осіб. Постачальники повинні мати можливість оскаржувати справедливість проведення тендерних процедур та притягати ДП та державу як акціонера до відповідальності через суди у випадках порушення контрактних зобов'язань. Загалом уряд має гарантувати наявність усіх засобів правового захисту (суди, арбітражні органи, омбудсмен тощо) незалежно один від одного та своєчасно. До всіх учасників суперечок має бути справедливе та рівне ставлення у судовій системі. Необхідно запровадити передові процедури закупівель з приділенням особливої уваги недопущенню протизаконних трансакцій з пов'язаними сторонами.

III. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ НАГЛЯДОВИХ РАД

A. Повноваження та підзвітність

Виклик:

Наразі державні органи влади виконують практично всі обов'язки з нагляду та прийняття рішень. З огляду на це, наглядові ради ДП можуть бути пасивними та уможливають пряму підзвітність Генеральних директорів ДП міністерствам. Недоліком прямої підзвітності Генеральних директорів ДП міністерствам є те, що уряд не має персоналу з необхідними навичками. Більше того, в уряді бракує більшості навичок, які є необхідними для управління конкурентоспроможними підприємствами. Водночас, у рамках поточної реформи корпоративного управління, у деяких із найбільших українських ДП створені наглядові ради з певним рівнем незалежності. Створення наглядових рад у ДП можна вважати першим важливим кроком. Але на разі уряд не задоволений тим, як працюють ці ради, і не бажає передавати їм відповідні повноваження на практиці. Уряд занепокоєний через можливість втратити контроль та підзвітність.

Передова практика:

Усі ДП повинні мати активні наглядові ради, роль яких – скеровувати підприємство у вірному напрямку та контролювати дії менеджменту. Наглядові ради, у свою чергу, є підзвітними акціонерам за діяльність ДП. Такі наглядові ради повинні мати належні повноваження, компетенції та об'єктивність для виконання своїх функцій з керівництва та моніторингу. (Ролі та обов'язки членів наглядових рад окреслені в Розділі III.B-C.) Ради можуть мати однорівневу (сполучення виконавчих та невиконавчих директорів) або дворівневу (наглядова рада, що в своєму складі має зовнішніх невиконавчих директорів та підзвітне правління з виконавчими керівниками) структуру залежно від того, яка з цих структур забезпечить вищу ефективність врядування ДП та відповідні показники діяльності.

Рекомендації:

Ради ДП повинні мати більше повноважень та ширшу підзвітність за прийняття рішень. Усі українські ДП повинні мати активні наглядові ради з визначеними ролями та обов'язками, які мають відповідати найкращій практиці. Має здійснюватися чіткий розподіл між роллю держави як акціонера та роллю наглядової ради. Держава не має перебирати на себе повноваження наглядової ради. Незалежність наглядової ради є особливо важливою, якщо ДП мають комерційні цілі. Але доцільно надавати наглядовим радам більше повноважень та автономії лише тоді, коли вони є достатньо спроможними для того, щоб здійснювати функцію нагляду за діями менеджменту, і

коли акціонер може забезпечити підзвітність та відповідальність таких наглядових рад. Роль наглядових рад ДП повинна чітко визначатися статутом та іншими установчими документами ДП, і має відповідати ролі наглядових рад у товариствах з обмеженою відповідальністю та/або акціонерних товариствах, що визначаються чинним законодавством у сфері корпоративного права.

В. Фідуціарні обов'язки

Виклик:

Члени наглядових рад ДП, зазвичай, не знають про свої фідуціарні обов'язки або про те, яким чином ці обов'язки мають впливати на процес прийняття рішень. Основні проблеми виникають тоді, коли члени наглядових рад ДП діють всупереч інтересам ДП через лояльність інтересам тих осіб, які їх призначили, або уряду. Дуже часто члени наглядових рад не знають, що вони зобов'язані діяти в інтересах ДП, тому що ця вимога є відносно новою, а відповідна юридична база ще недопрацьована. Правова концепція фідуціарних обов'язків (обов'язок бути пильним (duty of care) та обов'язок діяти в інтересах компанії (duty of loyalty) так само є недорозвиненою, а відповідна судова практика поки що не існує.

Передова практика:

Згідно з передовою практикою, наглядова рада має бути повністю підзвітною власнику компанії та несе обов'язок бути пильним та діяти в інтересах ДП. Члени наглядових рад повинні діяти за умови повної проінформованості, добросовісно та, відповідно до принципу due diligence, у відносинах зі всіма акціонерами ДП. Фідуціарні обов'язки передбачають те, що члени наглядових рад мають діяти перш за все в інтересах ДП. Вони можуть діяти в інтересах зовнішніх стейкхолдерів (наприклад, в рамках певної державної політичної ініціативи) лише за умови, що інтереси ДП залишаються захищеними. Дуже важливо, щоб при виконанні своїх обов'язків окремі члени наглядових рад не поводитися як представники різних сил. Обов'язок членів наглядових рад перед ДП також передбачає, що пріоритетна мета наглядової ради передбачає підвищення цінності ДП для його акціонерів.

Рекомендації:

Наглядові ради українських ДП повинні усвідомити свої обов'язки перед ДП та виконувати їх, будучи пильними та діючими в інтересах ДП. Дуже важливо, щоб у разі конфлікту між інтересами ДП та інтересами публічної політики, наглядові ради забезпечували домінуючу роль інтересів ДП. Будь-які компроміси між політичними та комерційними цілями повинні бути справедливо проаналізовані, а за будь-які рішення, що суперечать інтересам ДП, компенсація має бути надана в повному обсязі. Таким чином, якщо держава користується правом вимагати надання громадських послуг (наприклад, постачання чистої води за цінами, які роблять її широкодоступною), вартість надання таких послуг має повністю компенсуватися, і вони не мають ані спричиняти шкоду, ані заважати діяльності ДП. Крім цього, важливо, щоб фідуціарні

фідуціарні обов'язки були належно й детально визначені законом, положеннями про корпоративне управління ДП та рекомендованими кодексами поведінки. Питання щодо фідуціарної відповідальності має бути врегульовано програмою вступного тренінгу особливо, якщо члени наглядової ради є державними службовцями.

С. Ролі та обов'язки членів наглядових рад

Виклик:

Більшість наглядових рад ДП в Україні не виконують ролі та обов'язки наглядових рад, які визначаються найкращою практикою. Багато членів наглядових рад навіть і не знають про свої ролі та обов'язки.

Передова практика:

Рада повинна розглядати усі бізнес-питання, що можуть істотно вплинути на ДП. Конкретні повноваження рад включають, зокрема, таке:

1. Визначення стратегії та здійснення нагляду за менеджментом

Наглядові Ради ДП повинні ефективно виконувати свої функції з формування стратегії та нагляду за менеджментом, керуючись загальними цілями та завданнями, визначеними урядом. У випадку ДП розробка корпоративної стратегії може відповідати цілям, визначеним національним планом розвитку. Наприклад, держава може мати національний план електрифікації чи покращення санітарних умов, який вимагає від ДП надання послуг певним соціальним групам. Але дуже важливо, щоб держава не тільки визначила бажані цілі максимально масштабно, утримуючись від втручання в управління прийняття рішень на рівні менеджменту, а й дозволила наглядовій раді та менеджменту самостійно розробляти стратегії досягнення узгоджених цілей та результатів. Надзвичайно важливо, щоб між наглядовою радою та акціонером була взаємна довіра, а важливі для держави цілі були визначені шляхом діалогу з наглядовою радою та діалогу наглядової ради з менеджментом, щоб визначені стратегії, в свою чергу, були реалістичними та такими, які можна реалізувати.

2. Призначення та звільнення менеджменту

Наглядові ради ДП повинні мати повноваження призначати та звільняти генеральних директорів ДП. Рекрутинг генерального директора напевно представляє собою найважливішу задачу для наглядової ради. Генеральні директори ДП мають призначатися з урахуванням виключно їх заслуг та досвіду, а не політичної лояльності. Наглядова рада ДП несе відповідальність за послідовне планування. У разі серйозних сумнівів щодо спроможності керівника досягти майбутніх цілей, наглядова рада повинна бути уповноважена його звільнити.

3. Оцінка фінансових та операційних показників

Одним із обов'язків наглядової ради є оцінка діяльності ДП за комерційними та некомерційними показниками, включаючи:

- Прибутковість (прибутки, доходи, маржа, EBITDA).
- Показники ефективності/дохідності (дохідність капіталу, дохідність активів, виплати дивідендів, обсяг продажів на працівника).
- Боргове навантаження та платоспроможність (вільний грошовий потік, коефіцієнт співвідношення позичкового й акціонерного капіталу, коефіцієнт ліквідності).
- Нефінансові показники діяльності (галузеві заходи, цілі політики, задоволення інтересів клієнтів, задоволення інтересів працівників, ринкова частка, екологічні та соціальні цілі, інвестиції в персонал та/або технології, продуктивність).

Наглядова рада принаймні щоквартально повинна перевіряти діяльність ДП за ключовими показниками ефективності.

4. Визначення розміру компенсації для менеджменту

Наглядова рада повинна забезпечити, щоб політики винагороди та компенсації: а) сприяли просуванню середньо- та довгострокових інтересів ДП; б) відповідали цілям ДП; та в) узгоджувалися з державною політикою винагороди. Наглядова рада має оцінити, чи поточний рівень компенсації є достатнім для залучення та мотивування кваліфікованих професіоналів. Наглядова рада також повинна оцінити адекватність систем відшкодування та їх відповідність сучасній практиці управління людськими ресурсами. В ідеалі плани щодо виплати винагороди повинні бути пов'язані з досягненням цілей, відповідно до схеми управління за цілями (management by objective, MBO).

5. Забезпечення ефективного середовища контролю

Наглядова рада відповідає за забезпечення ефективного контролю за середовищем. Основними елементами такого контрольованого середовища є: 1) комітет з аудиту наглядової ради; 2) незалежний зовнішній аудит; 3) внутрішній аудит; 4) внутрішня система контролю; 5) функція комплаєнса; 6) управління ризиками; та 7) канал для зовнішніх та внутрішніх інформаторів. ДП повинні впроваджувати найкращі практики, що визначаються за приватним сектором. Контрольоване середовище ДП може доповнюватися такими органами, як національна служба аудиту чи фінансового контролю.

6. Забезпечення прозорості для акціонерів та громадськості

Наглядова рада повинна інформувати громадськість про свою роль, фінансові та нефінансові показники. Таке інформування має відбуватися як мінімум шляхом надання річного звіту та звіту про корпоративне управління ДП. Інформація має розкриватися з урахуванням обсягів та виду діяльності ДП. Розкриття інформації в цьому полі має відповідати загальноприйнятим міжнародним практикам розкриття інформації лістингових компаній. Фінансові звіти повинні надаватися своєчасно. У разі, якщо компанія має декількох акціонерів, фінансові звіти мають надаватися всім акціонерам одночасно (справедливе розкриття), і жодному з акціонерів не повинна надаватися перевага перед іншими.

7. Забезпечення дотримання кодексів етики, інших правил та положень

Наглядова рада ДП повинна відповідати за розробку, впровадження, моніторинг та комунікацію щодо дотримання вимог етики та комплайенсу. Етичні кодекси мають охоплювати, зокрема, такі теми, як: а) попередження шахрайства та корупції; б) інструкції щодо врегулювання конфлікту інтересів; в) операції з пов'язаними сторонами; та г) відповідальне ведення бізнесу. Кодекс етики також може висвітлювати такі питання, як дотримання законодавства, зокрема, чинного законодавства про права людини, охорону навколишнього середовища, трудові відносини та фінансову підзвітність. Наглядова рада відповідає за забезпечення наявності програм моніторингу за дотриманням ДП кодексу етики, чинного законодавства та договірних обов'язків. Кодекси етики повинні оприлюднюватися.

8. Оцінка власного управління та проведення самооцінки

Наглядова рада ДП повинна ознайомлюватися з передовими практиками корпоративного управління та під керівництвом голови наглядової ради проводити щорічну, ефективно структуровану оцінку своєї діяльності та ефективності.

Рекомендації:

Кожне ДП має розробити свої положення про наглядові ради, якими визначатимуться обов'язки, ролі та відповідальність членів наглядової ради, зокрема, у разі, якщо законодавство розроблено недостатньо детально. Це є особливо важливим в тих аспектах, які недостатньо детально визначені у законодавстві. Менеджмент ДП, члени наглядової ради та державні посадовці, які беруть участь в управлінні ДП, повинні пройти навчання щодо їх ролей та обов'язків, а також щодо ролей та обов'язків

D. Склад наглядової ради

Виклик:

Наглядові ради українських ДП часто складаються з осіб, які мають досвід роботи в політиці, представляють певні інтереси і не мають достатнього досвіду в бізнесі. Внаслідок цього, під час прийняття рішень пріоритет віддається політичним критеріям та керівним політикам, обов'язковим для виконання, а бізнес-компонент, як правило, не є вирішальним фактором.

Передова практика:

Правильно підібрані наглядові ради складаються з осіб, чий знання та навички допоможуть ДП в досягненні своїх цілей. Склад наглядової ради є диверсифікованим за віком, статтю, географічним походженням, освітою та професійним досвідом. (Досвід та навички обговорюються у Розділі III.F нижче.) Згідно з передовою практикою, до складу наглядової ради, зазвичай, входять як мінімум 5 членів, а максимальна кількість членів наглядової ради становить 12. Найбільш оптимальна кількість членів наглядової ради становить 7-9 членів. Голова наглядової ради і генеральний директор є різними особами. Усі члени наглядової ради, включаючи будь-яких державних посадовців, відбираються за здібностями і несуть однакову юридичну відповідальність та обов'язки перед ДП. До складу наглядових рад, як правило, не входять міністри та інші державні високопосадовці. Загалом, кількість державних службовців у наглядовій раді має бути зведена до мінімуму.

Рекомендації:

До складу наглядової ради мають входити члени з відповідними характеристиками (зокрема, досвідом роботи в бізнесі), компетенціями та навичками, які забезпечать покращення діяльності ДП. До складу наглядової ради ДП не слід включати чинних міністрів, заступників міністрів або політиків, які можуть істотно вплинути на операційну діяльність ДП. Кількість державних службовців у складі наглядових рад не має перевищувати двох осіб. Залучення незалежних кадрових консультантів для пошуку найталановитіших кандидатів, які відповідатимуть визначеним вимогам, може бути корисним. При формуванні наглядових рад також слід враховувати вимоги до гендерного балансу та інших форм диверсифікованості, оскільки це може позитивно вплинути на роботу наглядових рад та прийняття ними рішень. При цьому рекомендується забезпечити гендерний баланс за умови, що в складі наглядової ради буде мінімум 40% чоловіків та 40% жінок. Із пошуком прийнятних кандидатів може допомогти орган, що здійснює функцію управління підприємством, або комітет, що не залежить від ДП.

Е. Незалежність членів наглядових рад

Виклик:

Згідно з чинним законодавством, 50% членів наглядових рад ДП повинні бути незалежними. Лише незначна кількість найбільших українських ДП дотримується передової практики. Водночас, потрібно працювати в напрямку підвищення спроможності об'єктивно й незалежно мислити та діяти в інтересах ДП. Інколи підлеглість наглядових рад та їх членів відповідним міністерствам не дозволяє їм приймати незалежні рішення в інтересах ДП.

Передова практика:

Наглядова рада здатна приймати незалежні рішення. Незалежність – це сміливість, переконання та сила ставити під сумнів ідеї інших членів наглядової ради, ставити запитання та здатність протидіяти «груповому мисленню». Як правило, необхідність дотримуватися вимоги щодо мінімальної кількості незалежних членів наглядової ради сприяє реалізації принципу незалежності членів наглядової ради. Члени парламенту, міністри, заступники міністрів та державні службовці не можуть вважатися незалежними. Таких осіб, загалом, не рекомендується включати до складу наглядових рад. Члени наглядових рад мають діяти в інтересах ДП, попереджаючи здійснення політичного тиску в будь-якій формі, руйнуючи обмеження чи нехтуючи зловмисними інструкціями. Орган, що здійснює функцію управління державною власністю, чи інші міністерства не уповноважені надавати на розгляд наглядової ради свої пропозиції щодо рішень. Держава, користуючись своїми правами власника, має визначити загальні цілі за кожним з ДП, обрати компетентних членів наглядових рад та провести моніторинг діяльності

Рекомендації:

Усі українські ДП повинні слідкувати за тим, щоб у складі наглядових рад незалежні члени складали щонайменше половину. Статус незалежного члена наглядової ради означає свободу від будь-яких суттєвих інтересів чи відносин, пов'язаних з ДП, менеджментом, іншими мажоритарними акціонерами та урядом, або іноземними урядами, чи суб'єктом управління державною власністю, якщо вони можуть ставити під загрозу незалежність

судження. Уряд має розробити стандартне, єдине та послідовне визначення незалежності та стежити за дотриманням правила про вимогу щодо наявності мінімальної кількості незалежних членів наглядової ради. Згідно з чинними нормативно-правовими актами, установчі документи ДП та/або відповідні внутрішні документи вже містять правила, згідно з вимогами яких усі члени наглядових рад повинні бути об'єктивними та виносити незалежні судження, а також діяти в інтересах таких ДП, що покликано захищати членів наглядових рад від політичного втручання. При цьому рекомендується на практиці покращити виконання цих правил. Голова має стати єдиним каналом комунікацій з галузевим наглядовим міністерством або суб'єктом управління державною власністю для попередження підриву його авторитету або надання змішаних інструкцій різним членам наглядових рад або менеджменту. Відповідно до чинного законодавства, голова наглядової ради виконує свою роль керівника окремо від керівної ролі Генерального директора ДП. Голова наглядової ради повинен бути незалежним.

Г. Навички членів наглядових рад

Виклик:

У наглядових радах ДП, як правило, бракує ключових навичок, а їх члени не обов'язково призначаються з огляду на ті навички, яких потребують ДП.

Передова практика:

Члени наглядових рад обираються за тими навичками, яких потребує ДП, і яких бракує в складі наглядової ради. Ці потреби є відмінними за різними ДП. Члени наглядових рад повинні володіти, як мінімум, такими знаннями:

- секторальна та галузева специфіка;
- фінанси, облік та аудит;
- належне корпоративне управління;
- практики управління приватним сектором;
- винагороди та компенсації;
- право та інші сфери.

Наглядова рада повинна мати всі необхідні якості як колективний орган навіть, якщо окремим її членам їх бракує. Також слід приділяти увагу міжособистісним навичкам членів наглядових рад.

Рекомендації:

Головним способом забезпечення професіоналізації наглядової ради ДП (див. опис нижче) є ефективний процес призначення. Наявність продемонстрованих навичок є важливою передумовою передачі наглядовим радам керівних повноважень. На додаток до навичок, які члени наглядових рад мають при призначенні, члени наглядових рад мають пройти вступну підготовку після призначення. Усім членам наглядових рад буде корисно пройти тренінг з ефективного корпоративного управління. Компанія, як правило, несе витрати за таке ознайомлювальне навчання при вступі на посаду, але було б непоганою ідеєю для уряду профінансувати базове навчання для членів наглядових

рад, менеджменту та міністерств, що здійснюють нагляд за корпоративним управлінням ДП. Постійне навчання, як правило, сплачується компанією, але за попереднім погодженням наглядової ради. За потреби при проведенні тренінгів слід залучати зовнішні або незалежні спеціалізовані місцеві та міжнародні установи, консалтингові компанії або НУО. Часто такі аспекти, як навички міжособистісного спілкування та групова динаміка, недоотримують належної уваги. У багатьох випадках члени наглядових рад потребують тренінгів щодо підвищення ефективності командної роботи.

Г. Політика і процес призначення членів наглядових рад

Виклик:

При призначенні членів наглядових рад не застосовується комплексна та прозора система, яка б була орієнтована на оцінку кандидатів за заслугами. При реалізації цього процесу враховуються навички кандидатів, але кінцевий результат залежить від політичного впливу на них. Як правило, міністри в Україні загалом мають право призначати або висувати членів наглядових рад.

Передова практика:

Структурований процес призначення членів наглядових рад є важливою передумовою функціонування активного та інформованого суб'єкта управління державною власністю. Призначення та обрання членів наглядових рад мають бути прозорими, чітко структурованими й базуватися на оцінці наявних навичок, компетенцій та досвіду, які вимагаються ДП. У цьому процесі суб'єкт права державної власності має, перш за все, враховувати потреби відповідних наглядових рад ДП. Коли держава виконує свою контролюючу функцію власника, у такий спосіб держава отримує унікальну можливість призначати членів наглядової ради без згоди інших акціонерів. Таке законне право вимагає високого рівня відповідальності за правильний підбір та призначення членів наглядових рад.

Рекомендації:

Серед прав і повноважень держави як акціонера фундаментальним є призначення членів наглядових рад. Суб'єкт права державної власності має призначати членів наглядових рад з огляду на потреби ДП. Наглядова рада повинна мати можливість впливати на свій склад. Отже, рекомендується залучати наглядову раду ДП до прийняття рішень про призначення. Таке залучення наглядової ради забезпечить отримання корисної інформації про потреби ДП. Таким чином, якщо держава є контролюючим власником, вона повинна користуватися допомогою наглядової ради або зовнішніх консультантів. Уряд також може створити при суб'єкті управління державною власністю чи міністерстві спеціальну комісію з призначення, яка працюватиме як орган, що забезпечує належну заміну членів наглядової ради.

Уряд має розробити формальну політику призначень, метою якої має бути визначення кандидатів, які максимально відповідають потребам ДП у відповідний момент часу. Така політика вимагає відкритого доступу до публічної інформації для громадськості. Бізнесменам та іншим особам з відповідним досвідом слід надавати можливість бути призначеними членами наглядових рад і навіть активно шукати таких кандидатів. Цією

Цією політикою мають чітко визначатися повноваження держави при відборі членів наглядових рад, а також обов'язкове залучення незалежних зовнішніх консультантів для надання допомоги в процесі визначення та оцінки кандидатів. Політика призначення наглядових рад має бути формалізованою, підтримуватися на рівні суб'єкта управління державною власністю та публічно оприлюднюватися, у тому числі в мережі Інтернет. Призначення мають сприйматися громадськістю як об'єктивний та незалежний процес. Незалежний зовнішній аудитор, або державний аудиторський орган мають щорічно перевіряти відповідність політиці призначень. Рекомендується створення спеціальної комісії чи «громадської ради» для нагляду за процесом призначення з метою забезпечення незалежності та професіоналізму реалізації процесу. Крім цього, уряду доцільно було б створити базу даних кваліфікованих членів наглядових рад для спрощення пошуків.

Н. Перевірка на професійну пригодність та професіоналізм («fit and proper»)

Виклик:

Наразі існують лише мінімальні вимоги до перевірки кандидатів у члени наглядових рад ДП на професійну пригодність та професіоналізм. Деякі члени наглядових рад, яких призначають, очевидно не пройшли б звичайну перевірку на професійну пригодність та професіоналізм.

Передова практика:

У перевірці на професійну пригодність та професіоналізм користуються принаймні мінімальним комплексом загальних критеріїв придатності кандидата для роботи як члена наглядової ради. Перевіркою на професійну пригодність та професіоналізм, як правило, перевіряється чесність, цілісність та репутація кандидата. Кандидат, який не відповідає критеріям цієї перевірки, не може бути призначений на посаду члена наглядової ради. Кандидат не може стати членом наглядової ради, якщо в їхньому минулому з'ясовується таке:

- негативні знахідки щодо них, пов'язані з цивільно-правовими справами, комерційного або професійного характеру;
- вироки за будь-які кримінальні порушення, що пов'язані з комерційними або професійними питаннями або такі, що викликають сумніви з приводу їх придатності за характером на посаду члена наглядової ради;
- дисциплінарні заходи з боку регулятора чи професійних організацій або установ;
- відмова в праві ведення торгівлі, бізнесу або іншої професійної діяльності, для чого потрібна ліцензія;
- участь (особисто або як мажоритарного акціонера чи посадової особи компанії) у процедурах щодо врегулювання неплатоспроможності, ліквідації або тимчасової адміністрації протягом останніх п'яти років;
- заборона займати посаду члена наглядової ради або керівника внаслідок вчинення порушень.

Рекомендації:

Кандидати повинні обов'язково проходити перевірку на професійну пригодність та професіоналізм. Таку перевірку має проводити незалежний зовнішній консультант.

I. Комітети

Виклик:

В усіх наглядових радах українських ДП мають бути комітети з аудиту. Незважаючи на законодавче врегулювання діяльності комітетів з аудиту, такі комітети не завжди повністю розуміють свої ролі та обов'язки згідно з найкращими практиками та не завжди можуть здійснювати ефективний нагляд за середовищем контролю (див. Розділ VI нижче). Комітети з винагороди та призначень зустрічаються відносно рідко.

Передова практика:

Комітети забезпечують професійність діяльності наглядової ради. Комітети наглядових рад дозволяють наглядовим радам:

- ефективно розглянути більшу кількість питань, що дозволить спеціалістам опрацювати свої конкретні напрямки;
- накопичити спеціалізовані знання та досвід у конкретних сферах діяльності компанії, наприклад, у таких, як фінансова звітність, управління ризиками та внутрішній контроль, а також корпоративне управління;
- підвищити об'єктивність суджень наглядової ради завдяки присутності незалежних членів, а також її захист від потенційно неналежного впливу.

Найважливішим комітетом наглядової ради є комітет з аудиту (у державних банках також є поширеними комітети з управління ризиками). Комітет з аудиту повинен висловлювати незалежні судження та бути незалежним від менеджменту. В ідеалі до складу комітету з аудиту повинні входити лише незалежні члени. Робота комітету з аудиту вимагає наявності сильної технічної бази. Усі члени цього комітету мають володіти певними фінансовими знаннями на рівні користувача та/або досвіду підготовки або аудиту фінансових звітів. Письмове положення про комітет з аудиту, яким визначаються його ролі, обов'язки, повноваження та процедури звітування, має бути затверджене наглядовою радою та оприлюднене на веб-сайті ДП. Згідно з передовою практикою наглядові ради також часто мають комітет з винагороди та призначень.

Рекомендації:

У короткостроковій перспективі комітет з аудиту має включити до свого складу більшість незалежних та фінансово підготовлених членів наглядової ради. У довгостроковій перспективі до складу такого комітету мають входити лише незалежні члени наглядових рад, що матимуть фахову підготовку за напрямком “фінанси”. Голова комітету з аудиту має бути незалежним членом та фінансистом за освітою. У системі корпоративного управління щодо комітету з аудиту Україна має орієнтуватися на найкращу міжнародну практику. При формуванні складу комітетів з аудиту рекомендується здійснювати ефективніший пошук більш фінансово обізнаних кандидатів та осіб із досвідом діяльності в фінансовому контролі. Крім цього, ДП рекомендується також розглянути можливість створення у наглядовій раді комітетів з призначень та/або винагород. Такі комітети, як правило, допомагають у пошуку відповідних кандидатів на керівні посади менеджменту та до наглядової ради (часто в співпраці з зовнішніми організаціями), при оцінці діяльності менеджменту, а також встановленні розмірів винагород і компенсацій. Такі комітети не обов'язково мають бути постійними комітетами. Комітети з винагород та призначень скликають за потребою ДП.

Ж. Оплата праці членів наглядових рад

Виклик:

Тема оплати праці членів наглядових рад є новою для України, тому поки що в країні немає ані відповідного досвіду, ані належного знання найкращої практики. У цілому є очевидним, що низький рівень оплати праці ускладнює залучення до складу ДП найкращих кваліфікованих кандидатів. Також необхідно ще провести роз'яснювальну роботу щодо того, чи мають члени наглядових рад отримувати стимулюючу компенсацію.

Передова практика:

Розмір гонорарів та виплат, як правило, визначається державою, коли деякі можливі відхилення допускаються залежно від розміру ДП, його значення та потреби в залученні талантів до наглядової ради. Уряду рекомендується розробити письмову політику винагород для членів наглядових рад, якою мають визначатися основні параметри компенсацій та пільг для членів наглядових рад. Розмір винагороди має бути конкурентоспроможним із приватним сектором, але політика винагород має відрізнятися від її аналогу в приватному секторі. Члени наглядових рад ДП, як правило, не отримують бонуси або винагороду з прив'язкою до капіталу підприємства, оскільки це може спричинити плутанину серед інтересів членів наглядових рад та інтересів менеджменту (за яким наглядова рада має здійснювати функцію нагляду) та поставити під загрозу право членів наглядових рад на незалежні судження.

Рекомендації:

Суб'єкт права державної власності має запровадити чітку систему гонорарів та заробітної плати для наглядових рад ДП. На ДП, що мають переважно економічні цілі, рівні винагороди для членів наглядових рад мають відображати (але не створювати) ринкові умови настільки, наскільки це є необхідним для залучення та утримання висококваліфікованих членів наглядових рад. Уряд повинен розуміти, наскільки чутливим є питання рівнів винагороди для громадськості, і забезпечувати, незалежно від обраного рівня винагороди, прозорість процесу його встановлення та його обґрунтованість. Важливо, щоб ДП забезпечували високі рівні прозорості при визначенні рівнів винагород. Ненадання громадськості адекватної інформації може призвести до негативної реакції та підвищити ризик негативного ставлення до суб'єкта управління державною власністю та окремих ДП. Розкриття інформації має включати в себе рівні винагороди та політику про винагороди, що становить підґрунтя для цього.

IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ МЕНЕДЖМЕНТУ

А. Роль менеджменту та управлінська автономність

Виклик:

У своїй діяльності українські міністерства часто діють в обхід наглядових рад та беруть активну участь в управлінні ДП. Таке втручання в управління відбувається, зокрема, у кадрових, фінансових, інвестиційних, операційних процесах і, поміж іншим, у політиці ціноутворення. При втручанні в управління ДП державний орган влади, якому підпорядковується ДП, фактично, бере на себе відповідальність за діяльність ДП. Це означає, що в кінцевому підсумку відповідальність за ефективність ДП переходить від ДП до державного органу влади, якому підпорядковується ДП. Ще одним негативним наслідком безпосереднього управління ДП державним органом влади, якому підпорядковується ДП, полягає в тому, що менеджмент ДП відмовляється брати на себе відповідальність і намагається передати усі рішення, навіть найнижчого рівня, вгору по державній ієрархії.

Передова практика:

ДП доводять свою максимальну ефективність при чіткому розподілі в ролях власників, наглядових рад і менеджменту. Кожна із цих сторін виконує свою важливу та чітко визначену функцію. Менеджмент несе виключну відповідальність за управління поточною діяльністю ДП. Генеральний директор та менеджмент звітують перед наглядовою радою, яка, у свою чергу, є підзвітною власникам.

Рекомендації:

Уряд має надати ДП повну операційну свободу дій для досягнення визначених для них цілей. За визначенням, держава має відігравати таку роль, що передбачатиме призначення компетентних наглядових рад та затвердження для ДП прогнозованих показників і результатів діяльності ДП. Роль наглядової ради, у свою чергу, полягає в здійсненні функції моніторингу за діяльністю менеджменту, притягнення менеджменту до відповідальності за його дії, а також забезпечення імплементації менеджментом стратегічного плану ДП та досягнення цільових показників і результатів. Менеджмент несе відповідальність та може бути притягнутий до відповідальності за прийняття операційних рішень у щоденній діяльності компанії та наслідки цих рішень. Ані держава, ані наглядові ради не мають прямо втручатися в операційне управління. Але менеджменту має надаватися більша автономія в обмін на більш високий рівень відповідальності за результати діяльності менеджменту. Загальні збори акціонерів не мають використовуватися для прийняття операційних рішень і повинні скликатися лише один раз на рік, за виключенням надзвичайних ситуацій.

В. Встановлення цілей діяльності для менеджменту

Виклик:

Законом визначається формальна вимога щодо наявності між менеджментом і ДП контракту, яким мають бути визначені обов'язки та KPI менеджменту. Цілі та очікувані показники діяльності можуть встановлюватися державою в односторонньому порядку та/або бути нереалістичними. У багатьох ДП відсутня практика визначення цільових показників діяльності для керівників та працівників нижчих ланок.

Передова практика:

Визначення державою загальних цілей (див. Розділ II.Н) має супроводжуватися визначенням детальних цілей для всіх рівнів менеджменту. У компаніях із ефективним менеджментом затверджують плани менеджменту за цілями (Management by Objectives, MBO). MBO – це метод управління, який передбачає визначення та відстеження реалізації конкретних цілей. Як правило, цілі керівників вищої ланки є більш загальними, але їх досягнення залежить від реалізації цілей працівниками нижчих рівнів, які визначаються більш детально. Як правило, плани MBO є прив'язаними до планів виплат винагород та пільг.

Рекомендації:

В українських ДП слід запровадити плани MBO. Такі плани MBO мають бути розроблені для досягнення ДП їх масштабних стратегічних цілей та прив'язані до планів щодо виплат компенсацій менеджменту та працівникам.

С. Склад менеджменту

Виклик:

Процес відбору генеральних директорів та менеджменту є так само політизованим, як процес відбору членів наглядових рад. На практиці частота зміни генеральних директорів може бути або дуже високою (декілька разів на рік для політично важливих ДП), або дуже низькою, коли менеджмент працює протягом довгострокового періоду без змін на одному місці. В цілому можна сказати, що час, який керівники проводять на своїх посадах, не залежить від фактичних показників їх діяльності. У багатьох випадках замінити менеджмент дуже важко через наявність чийхось корисливих інтересів.

Передова практика:

Генеральні директори обираються наглядовими радами, які покладаються на досвід рекрутингових фірм в пошуку найкращих талантів. Процес відбору генерального директора та менеджменту є повністю деполітизованим, хоча держава може залишити за собою право щодо їх остаточного затвердження. Генеральні директори відповідають за оцінку та контроль діяльності менеджерів.

Рекомендації:

Уряд не повинен брати участь у процесі відбору генеральних директорів або інших менеджерів. Відповідальність за найм та звільнення генерального директора і подальше планування кадрових рішень несе наглядова рада, яка має покладатися на незалежні рекрутингові компанії в пошуку найкращих кандидатів. Генеральний директор, у свою чергу, несе відповідальність за підбір управлінської команди. Менеджери мають обиратися виключно за компетентністю. Члени менеджменту мають бути працівниками ДП на умовах повної зайнятості.

D. Винагорода менеджменту та виплата компенсацій

Виклик:

На діяльність майже всіх українських ДП з деякими винятками негативно впливають застарілі підходи до визначення оплати праці, що не дозволяють визначати конкурентоспроможні рівні заробітної плати. Поточна система оплати праці прив'язана до рівнів виплат та категорій державних службовців, що ускладнює процес залучення в ДП якісних кандидатів на більшість посад. Політика оплати праці не визначає пільг і не сприяє ефективній діяльності. Схеми оплати не прив'язані до таких сучасних інструментів менеджменту, як, наприклад, менеджмент за цілями (МВО).

Передова практика:

Наглядові ради приділяють значну увагу оплаті праці та використовують її для заохочення менеджменту. Хоча суми винагороди в ДП, як правило, є нижчими, ніж у приватному секторі, виконується робота для наближення системи оплати праці до рівнів, прийнятих у приватному секторі. Винагорода менеджменту, зазвичай, складається з: а) фіксованої заробітної плати; та б) змінної складової, що сплачується, але її розмір корелюється з результатами роботи. Змінна складова, як правило, корелюється зі ступенем досягнення цілей за планом МВО.

Рекомендації:

ДП повинні мати свободу дій для впровадження належної комерційної практики управління людськими ресурсами, зокрема, у частині компенсацій та пільг, для того, щоб залучати професіоналів належного калібру. Наглядові ради мають визначати такі рівні винагороди для менеджменту, які дозволять ДП утримувати найкращі таланти та будуть відповідати довгостроковим інтересам ДП. Винагорода генерального директора має бути корельована з результатами його діяльності та оприлюднена. Рівні компенсації для менеджменту вищої ланки мають бути конкурентоспроможними, але не слід стимулювати менеджмент у способи, які не відповідають довгостроковим інтересам підприємства та його власників. Рівні незмінної та змінної складових компенсації повинні відповідати ринковим рівням, але не перевищувати їх. Стимулююча компенсація має бути змінною та корелюватися зі ступенем досягнення цілей діяльності тоді, як базові заробітні плати мають бути фіксованими. Часто для розробки ефективних планів винагород необхідно покладатися на досвід незалежних консультантів з винагороди. Плани заробітної плати та винагород повинні відповідати галузевій практиці та характеру діяльності ДП. Для покарання менеджменту за грубі порушення повинні застосовуватися штрафи, вирахування та повернення виплат. Відповідні положення мають бути внесені до контрактів з найму на роботу.

V. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗВІТНОСТІ ТА АУДИТУ

A. Основні вимоги щодо розкриття інформації

Виклик:

Лише незначна кількість українських ДП своєчасно публікує свої фінансові звіти та надає хоча б часткову інформацію про інші важливі аспекти своєї діяльності та корпоративне управління.

Передова практика:

Громадськість, акціонери та потенційні акціонери (ринки) отримують достатню інформацію про фінансовий стан, структуру власників та права контролю ДП для того, щоб належним чином оцінювати потенційні ризики та приймати обґрунтовані інвестиційні рішення. Дуже важливо, щоб інформація про повноваження контролюючих акціонерів або будь-які умови, що можуть обмежувати їх права акціонерів, була доступною широкій громадськості. Структура капіталу, домовленості щодо голосування та інше, наслідком чого є непропорційний контроль над ДП, повинні бути повністю прозорими як для акціонерів, так і для ринку. Для ДП прозорість залишається важливою навіть тоді, коли ДП частково належить державі. Населення України може вважатися кінцевим власником, що має право на отримання інформації.

Рекомендації:

Для ДП повинні діяти такі самі вимоги щодо розкриття інформації, що й для лістингових компаній України. ДП мають оприлюднювати принаймні таку звітність:

- перевірені аудиторами фінансові та операційні звіти;
- нефінансову інформацію;
- політики винагороди;
- кодекси етики;
- інформацію про трансакції з пов'язаними особами та політики щодо здійснення таких трансакцій;
- річний звіт про корпоративне управління;
- опис структур корпоративного управління (положення про наглядову раду тощо) та політики корпоративного управління (включаючи кодекси корпоративного управління);
- управлінський звіт.

Такі вимоги вже діють для всіх ДП, що мають форму акціонерних товариств, і мають поширюватися на всі інші ДП. При розкритті інформації мають застосовуватися належні засоби захисту розкриття конфіденційної інформації або комерційних таємниць. ДП також мають розкривати інформацію про те, чи ДП дотримується кодексу корпоративного управління, і, якщо так, вказати назву такого кодексу. Що стосується розкриття інформації про рівень винагороди для членів наглядових рад та менеджменту, вважається добросовісною практикою реалізовувати такі дії в індивідуальному порядку. Такі дані мають розкривати інформацію про вимоги щодо закінчення дії контрактів, розірвання контрактів та добровільне про звільнення з посади, а також будь-які пільги та негрошові винагороди. Держава повинна разом з усіма відповідними зацікавленими особами удосконалювати поточні принципи корпоративного управління та, зрештою, розробити національний кодекс корпоративного управління, який стане еталоном розкриття інформації щодо корпоративного управління.

В. Стандарти фінансової звітності

Виклик:

Українські ДП, як правило, дотримуються національних стандартів фінансової звітності для державного сектору. Деякі з них зобов'язані готувати фінансові звіти за МСФЗ.

Передова практика:

Існує тенденція відмовитися від використання національних стандартів бухгалтерського обліку або стандартів бухгалтерського обліку для ДП та переходити до МСФЗ. Навіть малі державні підприємства виявилися цілком спроможними впровадити стандарти МСФЗ.

Рекомендації:

Українські ДП повинні бути так само прозорими, як і лістингові компанії. Уряд має забезпечити обов'язковість МСФЗ для всіх ДП та в окремих ситуаціях також вимагати дотримання інших загальноприйнятих міжнародних стандартів звітності, у тому числі підготовку звіту про нефінансову діяльність.

С. Стандарти аудиту

Виклик:

Відповідно до чинного законодавства, вимагається проведення аудиту фінансових звітів ДП згідно з Міжнародними стандартами аудиту (МСА). Утім, імплементація МСА не завжди є належною. Багато аудиторських фірм неспроможні провести повноцінний аудит за МСА. Тому аудиторські висновки за деякими фінансовими звітами є слабкими. Навіть у тих випадках, коли фінансові звіти пройшли аудиторську перевірку, багато ДП отримують кваліфікований (негативний) аудиторський висновок, що інформаційно знижує вартість таких ДП.

Передова практика:

Держава має отримувати фінансові звіти, які будуть не менш достовірними, ніж ті, що в обігу на ринках капіталу. Таким чином, ДП мають дотримуватися тих самих стандартів зовнішнього аудиту, що й лістингові компанії.

Рекомендації:

Фінансові звіти повинні перевірятися аудитором згідно з МСА. Стандарти державного аудиту не можуть замінювати МСА, за винятком випадків, коли вони повністю відповідають МСА. Дотримання кращих стандартів обліку та розкриття інформації підвищить відповідальність ДП та сприятиме підвищенню ефективності компаній. Держава повинна моніторити рівень професійної підготовки в секторі обліку та аудиту для забезпечення здатності цього сектору створювати належні звіти для ДП та виконувати їх аудиторську перевірку відповідно до МСА.

D. Незалежний зовнішній аудит

Виклик:

Фінансові звіти ДП у формі акціонерних компаній повинні перевірятися незалежними аудитором з відомою міжнародною репутацією. Багато ДП вперше проводять незалежний аудит фінансової звітності. Державні аудиторські перевірки виконуються нещорічно, а їх аудиторські висновки не оприлюднюються.

Передова практика:

Річні фінансові звіти ДП, зазвичай, перевіряються незалежними зовнішніми аудитором згідно з МСА. Державні аудиторські перевірки не розглядаються як заміна незалежному зовнішньому аудиту.

Рекомендації:

Для підвищення рівня довіри до інформації, що надається, держава повинна вимагати від усіх ДП проведення зовнішніх аудиторських перевірок за МСА. Необхідно розробити адекватні процедури відбору зовнішніх аудиторів, оскільки важливо, щоб вони були незалежними як від менеджменту, так і від мажоритарних акціонерів, тобто держави у випадку ДП. Крім цього, зовнішні аудитори ДП повинні відповідати тим самим критеріям незалежності, що й компанії приватного сектору. У наглядових радах має бути достатня кількість членів, які є фінансово обізнаними та розуміються на зовнішньому аудиті. Корисно також мати у наглядовій раді членів із досвідом у банківській сфері та/або фінансовому аналізі, які зможуть запропонувати своє бачення при аналізі фінансових звітів. Наглядові ради несуть відповідальність за забезпечення незалежності зовнішніх аудиторів через свої комітети з аудиту. Існують різні методи забезпечення незалежності зовнішніх аудиторів, включаючи регулярну ротацію аудиторських компаній та/або аудиторських партнерів.

E. Функція внутрішнього аудиту

Виклик:

Функція внутрішнього аудиту в українських ДП є ближчою до функції внутрішнього контролю, ніж до того внутрішнього аудиту, який визначається міжнародними стандартами. Це може створювати значні ризики для ДП.

Передова практика:

Внутрішній аудит нагадує консалтингову функцію, метою якої є перевірка якості засобів внутрішнього контролю та формулювання пропозицій щодо їх покращення. Внутрішній аудит відрізняється від внутрішнього контролю наступним: а) пунктуальність (проводиться обмежена кількість аудитів на рік); та б) аудит є незалежним від менеджменту. Внутрішні аудитори мають свободу вирішувати, що саме вони перевірятимуть протягом року, і зобов'язані скласти план аудиту. Річний план аудиту перевіряється і затверджується наглядовою радою. Хоча адміністративно функціонал внутрішнього аудиту підпорядковується менеджменту, але насправді цей функціонал ієрархічно напряму підпорядковується аудиторському комітету наглядової ради. Така вертикаль утворена для захисту від впливів менеджменту та підвищення його спроможності робити незалежні висновки щодо систем контролю. Внутрішній аудит надає незалежні та об'єктивні оцінки, які дозволяють ДП покращувати управління ризиками, контроль та корпоративне управління. Внутрішній аудит має відповідати міжнародним стандартам найкращих практик. Натомість, внутрішній контроль є системою управління, яка постійно працює та використовується для контролю за діяльністю ДП.

Рекомендації:

Українські ДП повинні для початку з'ясувати, чи вони мають дієвий функціонал внутрішнього аудиту. Якщо ні, його необхідно запровадити. Функціонал внутрішнього аудиту має звітувати безпосередньо перед наглядовою радою через її комітет з аудиту. Комітет з аудиту матиме голос при призначенні, звільненні та оцінюванні роботи керівника функціоналу внутрішнього аудиту. Внутрішні аудитори повинні мати вільний доступ до голови наглядової ради та її комітету з аудиту. Наявність такої вертикалі субординації є важливим чинником через те, що в такий спосіб наглядова рада отримує змогу оцінити діяльність та ризики компанії. Слід заохочувати консультації між зовнішніми та внутрішніми аудиторами. Члени наглядової ради повинні мати необмежений доступ до висновків і результатів внутрішнього аудиту, які також мають бути передані менеджменту.

VI. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО СЕРЕДОВИЩА КОНТРОЛЮ

Виклик:

Під середовищем контролю слід розуміти всі комбіновані системи контролю в організації. На ефективність цих систем контролю значно впливають такі нематеріальні фактори, як ставлення наглядової ради, менеджменту та власників до питань контролю. Середовище контролю в українських ДП в цілому розглядається як слабке, оскільки наглядові ради не мають повного розуміння механізмів контролю, і не здійснюють повноцінний нагляд за їх функціонуванням. Контроль часто вважається суто технічною задачею, вирішення якої залишають державним органам аудиту.

Передова практика:

Середовище контролю – це основа, на якій будується ефективна система внутрішнього контролю. Нагляд за середовищем контролю є одним із основних завдань наглядової ради (див. Розділ III.C.5). Середовище контролю є необхідним для таких цілей:

- досягнення стратегічних цілей організації;
- надання достовірної фінансової звітності внутрішнім та зовнішнім зацікавленим особам;
- ефективного та дієвого ведення бізнесу;
- дотримання всіх чинних законів та нормативно-правових актів;
- захист активів організації.

Основними елементами середовища контролю є такі: 1) комітет з аудиту наглядової ради; 2) незалежний зовнішній аудит; 3) внутрішній аудит; 4) внутрішні механізми контролю; 5) функціонал комплаєнса; 6) управління ризиками; та 7) канал для зовнішніх і внутрішніх інформаторів.

Рекомендації:

Наглядові ради ДП мають усвідомити свою відповідальність за забезпечення належного середовища контролю. Присутність серед членів наглядової ради осіб, які мають досвід створення та підтримання сучасного середовища контролю, є корисною. ДП слід створити комітет з аудиту (див. Розділ III.I), який допомагатиме наглядовим радам у реалізації цієї відповідальності.

VII. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗОВНІШНІХ/МІНОРИТАРНИХ АКЦІОНЕРІВ

Виклик:

Міноритарні акціонери є вразливими в ситуації, коли держава приймає рішення мовою декретів адміністративним шляхом. Враховуючи це, зовнішні інвестори присвоюють ДП значний дисконт за ризик.

Передова практика:

Зовнішні акціонери, користуючись рівними повноваженнями, є захищеними. На ДП поширюються ті ж самі вимоги щодо міноритарних акціонерів, що й до лістингових компаній. Міноритарні акціонери, зокрема, мають реальну можливість взяти участь у загальних зборах акціонерів. Компанія є прозорою в структурі її власності, при здійсненні контролю та реалізації прав власності.

Рекомендації:

Коли капітал ДП частково належить державним, акціонерним, інституційним або окремим приватним акціонерам, держава повинна визнавати та поважати їх права. Ці права мають бути еквівалентними тим, які мають власники приватного підприємства. Інші акціонери повинні бути захищені від зловживань і мати доступ до ефективних засобів правового захисту. Важливо, щоб держава не зловживала своєю роллю домінуючого акціонера, наприклад, переслідуючи цілі, що суперечать інтересам підприємства, але представляють ризик спричинення шкоди для міноритарних акціонерів. Наглядова рада має забезпечувати: а) дотримання прав міноритарних акціонерів; б) збалансоване прийняття рішень; та в) відсутність дискримінації чи нерівних умов для іноземних акціонерів. Крім цього, уряди повинні розкривати інформацію про всі акціонерні угоди, структури капіталу або інші засоби непрямого контролю, які дають окремим акціонерам непропорційно домінуючу роль в прийнятті рішень у порівнянні з їх фактичною часткою в ДП.

VIII. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Виклик:

Основними зацікавленими особами українських ДП є їх працівники, клієнти, постачальники, місцеві громади та, звичайно, громадськість. В Україні кожна з цих груп зацікавлених осіб висловлює в тій чи іншій мірі незадоволення своєю взаємодією з цими ДП. Проблеми досі існують, та не в останню чергу в мережевих галузях, де ті ДП, що залишаються на ринку, продовжують тримати монополію. Державні природні монополії мають можливість та стимули діяти в антиконкурентний спосіб. ДП, які намагаються збагатитися шляхом неефективного ціноутворення або іншими шляхами, не лише спотворюють умови конкуренції, але й неминуче підривають свою ефективність у довгостроковій перспективі. В інфраструктурному секторі немає тарифного регулятора, і його створення не розглядається урядом серед основних пріоритетів. У більшості природних монополій в цьому секторі ціни встановлюються за не досить прозорими правилами та не є предметом ретельного моніторингу.

Передова практика:

ДП повинні бути прозорими по відношенню до своїх зацікавлених осіб, враховувати їх інтереси, дотримуватися чинного законодавства та нормативно-правових актів, які стосуються зацікавлених осіб, а також угод з ними. Наглядові ради повинні завжди враховувати інтереси зацікавлених осіб та їх вплив на ДП (хоча при цьому не зобов'язані ставити інтереси зацікавлених осіб вище інтересів ДП).

Рекомендації:

ДП мають повністю поважати права зацікавлених осіб, визначені законами, регуляторними актами та спільними угодами. Крім цього, ДП мають забезпечити зацікавленим особам своєчасний та регулярний доступ до релевантної, достатньої та достовірної інформації, яка необхідна цим зацікавленим особам для реалізації своїх прав. ДП мають намагатися активно взаємодіяти зі своїми зацікавленими особами, розглядати стратегії, спрямовані на досягнення спільних вигід, а також готувати звіти про свої відносини із зацікавленими особами. ДП повинні активно опитувати групи своїх зацікавлених осіб, для того, щоб: а) краще з'ясувати їх очікування; б) зрозуміти, яким чином ці групи зацікавлених осіб, впливають на діяльність ДП; та в) розробляти кращі методи виконання місії та досягнення цілей ДП. У деяких галузях (таких, наприклад, як управління повітряними сполученнями) одним із обов'язків наглядових рад може бути збалансування інтересів різних зацікавлених осіб. У таких випадках до складу наглядової ради можуть включатися представники певних груп зацікавлених осіб, якщо це відповідає найкращій міжнародній практиці.

ІХ. ДОДАТОК: ЧЛЕНИ КОНСУЛЬТАТИВНОЇ ГРУПИ УАКУ

Річард Фредерік (Керівник проекту) – світовий експерт з управління ДП, один з основних авторів першої редакції Принципів корпоративного управління ОЕСР 1999 р. та учасник розробки інших міжнародних стандартів, у тому числі Керівних принципів ОЕСР з управління державними підприємствами (єдиний міжнародний стандарт управління ДП) та Керівництва ООН з передової практики розкриття інформації в корпоративному управлінні.

Консультативна група (міжнародні експерти)

1. **Ларс-Ерік Фредриксон**, голова Робочої групи ОЕСР з державної власності та приватизації (Швеція).
2. **Андерс Берг**, колишній голова Робочої групи ОЕСР з державної власності та приватизації (Норвегія).
3. **Люсі Ламберт**, заступник головного юриста Агентства державних інвестицій Великої Британії (Велика Британія).
4. **Міра Майнс**, керівник підрозділу апарату Директора в Агентстві з управління державними компаніями Міністерства фінансів Ізраїлю (Ізраїль).

5. **Владіслав Весперіс**, заступник начальника, начальник підрозділу Центру міжгалузевої координації (Латвія).

6. **Крістіне Вейєрланд**, старший радник Департаменту власності Міністерства торгівлі, промисловості та рибного господарства Норвегії (Норвегія).

7. **Сара Салтан**, політичний аналітик, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

8. **Ханс Крістіансен**, старший економіст, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

9. **Дж. Кріс Разук**, провідний спеціаліст МФК з питань корпоративного управління у Східноазійсько-Тихоокеанському регіоні.

Консультативна група (місцеві експерти)

10. **Айварас Абромавичюс**, голова наглядової ради Української академії корпоративного управління.

11. **Адомас Аудіцкас**, президент Української академії корпоративного управління.

12. **Оляна Гордієнко**, асоційований директор ЄБРР, член наглядової ради Української академії корпоративного управління.

13. **Олена Волошина**, голова представництва МФК в Україні, член наглядової ради Української академії корпоративного управління.

14. **Тарас Іванишин**, виконавчий менеджер Української академії корпоративного управління.

15. **Олександр Саєнко**, міністр Кабінету Міністрів України.

16. **Тимур Хромаєв**, голова Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

17. **Максим Лібанов**, член Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

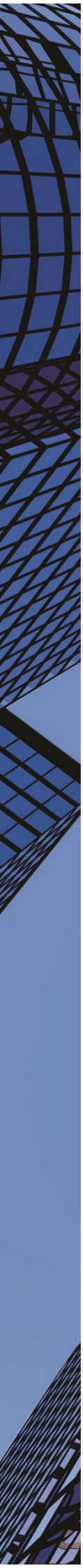
18. **Міндаугас Бакас**, голова правління Національного депозитарію.

19. **Максим Нефьодов**, заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України.

20. **Катерина Рожкова**, заступник Голови Національного банку України.

21. **Юлія Ковалів**, голова Офісу Національної інвестиційної ради України.

22. **Євген Кравцов**, виконуючий обов'язки голови правління ПАТ «Укрзалізниця».

- 
23. **Бруно Лескор**, член наглядової ради НАК «Нафтогаз України».
 24. **Володимир Кудрицький**, директор з інвестицій та стратегії НЕК «Укренерго», член наглядової ради НАК «Нафтогаз України».
 25. **Марія Сухан**, корпоративний секретар НАК «Нафтогаз».
 26. **Всеволод Ковальчук**, директор НЕК «Укренерго».
 27. **Ігор Смелянський**, генеральний директор ПАТ «Укрпошта».
 28. **Сергій Макогон**, директор з інвестицій ПАТ «Укртрансгаз».
 29. **Оксана Маркарова**, виконуюча обов'язки Міністра фінансів України, Державний уповноважений з питань інвестицій.
 30. **Антон Яценко**, виконавчий директор Офісу просування реформ при Кабінеті Міністрів України.
 31. **Олексій Перевезенцев**, державний секретар Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.
 32. **Костянтин Мар'євич**, керівник служби віце-прем'єр-міністра України.
 33. **Володимир Бондаренко**, державний секретар Кабінету Міністрів України.
 34. **Олександр Бевз**, директор Департаменту ліцензування Національного банку України.
 35. **Олег Бондар**, керуючий партнер, ECOVIS Bondar&Bondar.
 36. **Олена Кучинська**, партнер, Kinstellar.

ДЛЯ НОТАТОК





UKRAINIAN
CORPORATE
GOVERNANCE
ACADEMY

ЗВ'ЯЗАТИСЯ З НАМИ

Українська Академія Корпоративного Управління
Президент, Адомас Аудіцкас

Виконавчий менеджер, Тарас Іванишин
+38 095 603 40 41
Taras.ivanyshyn@ucga.com.ua

Europe Plaza Business Centre
Офіс 8/5, бульвар Тараса Шевченка 33Б
01032 Київ
Україна

www.ucga.com.ua