

### **АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ**

**2.4.3.** Недостатній обсяг публічно доступної інформації про суб'єктів господарювання, в яких держава має частку власності, істотно знижує прозорість їх діяльності, ускладнює громадський контроль та сприяє корупції

Оприлюднення інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форм власності є важливим елементом запобігання корупції у діяльності таких підприємств. Недостатній обсяг публічно доступної інформації про суб'єктів господарювання, в яких держава має частку власності, істотно знижує прозорість їх діяльності, ускладнює громадський контроль та сприяє корупції. Зокрема, в умовах непрозорості значно складніше оцінити наскільки діяльність підприємств державної та комунальної форм власності відповідає інтересам власника – держави або територіальної громади відповідно. Крім того, оприлюднення інформації у незручному форматі, фрагментарно чи у різних джерелах значно ускладнює її збір, обробку та подальше використання. Ці проблеми зі збором та обробкою даних також ускладнюють виконання уповноваженими органами від імені держави чи територіальної громади функцій поінформованого та активного власника, як це вимагають відповідні міжнародні стандарти (насамперед, стандарти ОЕСР).

Наразі вимоги щодо звітування та оприлюднення інформації підприємствами державної чи комунальної форми власності визначені низкою нормативно-правових актів, серед яких Господарський кодекс України, Закон України «Про акціонерні товариства», Закон України «Про управління об'єктами державної власності», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків» тощо. Серед іншого, відповідні нормативно-правові акти встановлюють вимоги щодо оприлюднення відповідними підприємствами цілей їх діяльності, статутів, фінансової звітності, аудиторських висновків, звітів наглядових рад та керівників підприємств, інформацію про винагороди членів наглядових рад та керівників підприємств, опис істотних ризиків та заходи щодо управління ними тощо.

Втім, встановлені вимоги є фрагментарними, визначені у дещо відмінному обсязі для підприємств різних організаційно-правових форм, не є достатньо детальними, через що виникає відмінність у тлумаченні вимог щодо обсягу розкриття даних.

Наразі дотримання на практиці встановлених вимог щодо розкриття інформації та оприлюднення звітності підприємств державної та комунальної форм власності залишається недостатнім. Обсяг оприлюднення інформації дещо змінюється залежно від організаційно-правової форми підприємства. Якість та достовірність оприлюдненої інформації змінюється залежно від підприємства. Окрема інформація (напр., про істотні ризики у діяльності підприємств та заходи з управління ними) недоступна навіть щодо багатьох найбільших підприємств державної форми власності. Ще однією істотною проблемою є значна кількість підприємств державної форми власності, що в принципі ускладнює контроль за дотриманням встановлених вимог щодо розкриття інформації. Такі проблеми були виявлені під час проведення у 2020–2021 рр. огляду щодо запровадження в

Україні Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі в описі даної проблеми – Керівні принципи ОЕСР)<sup>1</sup>.

Для комунальних унітарних підприємств також передбачене оприлюднення інформації про свою діяльність, але така інформація має оприлюднюватись на власній веб-сторінці (веб-сайті) такого підприємства або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством. Це унеможливило централізовані збір та оприлюднення такої інформації, застосування єдиних стандартів та практик, сприяє фрагментарності наявної інформації, є одним із чинників неналежного виконання вимог щодо її оприлюднення. На практиці необхідна інформація часто відсутня<sup>2</sup>.

Наприклад, при проведенні одного з досліджень автори не змогли зібрати інформацію про діяльність комунальних підприємств навіть шляхом направлення запитів, а актуальні фінансові звіти багатьох підприємств були взагалі відсутні<sup>3</sup>. Аналіз, який проводиться у межах дослідження «Прозорі міста», також свідчить про наявність проблем з оприлюдненням звітності підприємств комунальної форми власності у багатьох досліджуваних містах<sup>4</sup>.

Вимоги щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної форми власності є однією зі складових Керівних принципів ОЕСР. У них зазначається, що у своїй діяльності державні підприємства мають дотримуватись високих стандартів прозорості й так само, як і публічні компанії, повинні дотримуватись високих стандартів якості бухгалтерського обліку, розкриття інформації, виконання законодавчих вимог і стандартів аудиту. У них також вказані основні приклади інформації, яка має оприлюднюватись, і зазначається, що організація-власник повинна розробити послідовні процедури звітування про діяльність державного підприємства та щорічно публікувати зведений звіт про діяльність державного підприємства. Належна практика передбачає користування засобами інтернет-комунікації, які сприяють доступу громадськості до інформації<sup>5</sup>.

Поточний стан справ у цій сфері, з урахуванням описаних вище проблем, не дозволяє говорити про повноцінне впровадження Україною Керівних принципів ОЕСР у цій частині, хоча Україна неодноразово брала на себе зобов'язання послідовно їх втілювати на практиці. Наприклад, Україна взяла на себе зобов'язання із впровадження цих стандартів у межах співробітництва з Міжнародним валютним фондом<sup>6</sup>. Зокрема, в останньому меморандумі зазначалось про необхідність прийняття закону про корпоративне управління державними підприємствами, щоб надалі зміцнити засади корпоративного управління державними підприємствами, привести їх у відповідність до Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами (...).

З урахуванням існуючих проблем на рівні нормативно-правового регулювання та дотримання встановлених вимог на практиці, ОЕСР надавала Україні рекомендацію щодо необхідності розробки політики розкриття інформації для державних підприємств, яка б визначала, яку інформацію слід публічно розкривати, відповідні канали розкриття та механізми забезпечення якості інформації, а також систематичного впровадження такої

---

<sup>1</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/kNRfRTA> (ст. 217). Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9>.

<sup>2</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/jNRd0w9> (ст. 225).

<sup>3</sup>Як подолати неефективність комунальних підприємств? Аналітична записка. 2020. URL: <https://cutt.ly/mNRd7M5>.

<sup>4</sup>Рейтинг міст за показником C01-1 «Чи звітують публічно про свою діяльність КП, які здійснюють діяльність у сферах: а) водопостачання та водовідведення; б) тепlopостачання; в) електротранспорту; г) перевезення (громадський транспорт); ґ) вивезення або утилізації сміття; д) організації паркування; е) рекламної діяльності?». 2021. URL: <https://cutt.ly/ZNRfad2>.

<sup>5</sup>Там само, стор. 29-30.

<sup>6</sup>Меморандум про економічну та фінансову політику. 2021. URL: <https://cutt.ly/UNRfzg4> (п. 34).

політики державними підприємствами. Разом із тим, задля обов'язковості відповідних вимог для всіх підприємств державної форми власності, доречно закріпити їх (або принаймні основні істотні вимоги) на рівні закону з належним врахуванням застосовних міжнародних стандартів – у цьому випадку, Керівних принципів ОЕСР.

Окрім встановлення законодавчих вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, Україна також раніше вжила низку перших кроків, які б мали сприяти подоланню описаних проблем. Втім, їх імплементація так і не була завершена.

Зокрема, у 2019 році було запущено платформу «*Prozvit*»<sup>7</sup>, яка була схвально оцінена ОЕСР, зокрема, зазначено, що не дивлячись на здійснення постійних оновлень відповідної платформи та наявні деякі розбіжності, вона є цінним контрольним орієнтиром та є позитивним кроком у напрямку централізації інформації стосовно сектору державних підприємств та сприяє доступності та прозорості даних<sup>8</sup>. Попри схвальні відгуки відповідна платформа на сьогодні не функціонує.

Також Міністерство економіки України почало запровадження програмного забезпечення та оновлення до програмного забезпечення для збору, обробки та зберігання фінансової звітності суб'єктів господарювання державного сектору із застосуванням Автоматизованої системи електронного документообігу «Кращий звіт» («*Best Zvit Oracle*»)<sup>9</sup>.

Крім цих сучасніших систем, тривалий час забезпечується наповнення та ведення *Єдиного реєстру об'єктів державної власності*, який містить більш загальну інформацію про підприємства державної форми власності.

На практиці відзначалась проблема з тим, що відсутні механізми забезпечення повного надання інформації суб'єктами управління щодо державних підприємств; реєстр наповнюється за інформацією, яка надається «спорадично» за бажанням суб'єктів, а ФДМУ не може вживати подальших кроків, перевіряти чи вимагати надання інформації на регулярній основі<sup>10</sup>. Також формат і обсяг надання й оприлюднення інформації не є належними. Наприклад, інформація про суб'єктів господарювання державного сектору економіки оприлюднюється у форматі Excel-таблиці<sup>11</sup>, що не відповідає сучасним найкращим практикам, не є оптимальним форматом для подальшої обробки даних, не гарантує відповідність вимогам захисту інформації. Отримання інформації з цього реєстру можливе лише за запитом, який надсилається на поштову адресу ФДМУ або надається у поштову скриньку ФДМУ; при цьому, отримати повну інформацію за об'єктом можливо лише обмеженому переліку суб'єктів<sup>12</sup>.

Існування декількох різних систем чи веб-порталів для подання й оприлюднення звітності чи інформації про діяльність підприємств державної форми власності ускладнює зовнішній контроль, оскільки може призводити до суперечності даних у різних джерелах, використання різних форматів даних, фрагментарності доступних даних чи складнощів із доступом до них. Задля мінімізації подібних ризиків та уникнення дублювань інформації у різних джерелах, є доречним або перенесення всієї необхідної інформації до Єдиного

---

<sup>7</sup>В Україні презентували портал онлайн-аналітики держпідприємств Prozvit. 2019. Режим доступу : <https://cutt.ly/gNRsIoN>.

<sup>8</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 233).

<sup>9</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/SOE-Review-Ukraine-UKR.pdf> (ст. 174, 233).

<sup>10</sup>Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2018. URL: <https://cutt.ly/BNRdajS> (ст. 13).

<sup>11</sup>Суб'єкти господарювання державного сектору економіки (державних підприємств, їх об'єднань, дочірніх підприємств та господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків), станом на 01.04.2022. 2022. URL: <https://cutt.ly/7NRdlgf>.

<sup>12</sup>П. 9 Порядку та умов користування Єдиним реєстром об'єктів державної власності, затвердженим наказом ФДМУ від 23.03.2005 № 622, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 квітня 2005 р. за № 400/10680.

реєстру об'єктів державної власності, або інтеграція системи «Бест Звіт Oracle» із вказаним реєстром в частині оприлюднення фінансової інформації суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Так само доречним є перенесення чи інтеграція між вказаними системою, реєстром та порталом Prozvit. Такі кроки відповідали б рекомендаціям ОЕСР, наданим Україні в частині зосередження подальших зусиль на забезпеченні високоякісних даних, а також на оновленні та впорядкуванні платформи ProZvit, мінімізуючи розбіжності та дублювання з іншими існуючими джерелами (наприклад, єдиним порталом ФДМУ)<sup>13</sup>.

Задля усунення проблем з оприлюдненням інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності, доречно запровадити обов'язкове централізоване подання інформації про діяльність комунальних підприємств та інших суб'єктів господарювання, частка власності територіальних громад у яких перевищує 50%, принаймні у разі відповідності такого суб'єкта певним критеріям (зокрема, розмір статутного капіталу, середньооблікова кількість працівників, обсяг валового доходу тощо). Це могло би стати першим кроком до уніфікації стандартів підготовки та оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств. Додатково така інформація могла би і надалі оприлюднюватись на веб-сайтах самого підприємства (суб'єкта) та відповідних суб'єктів управління.

Також слід зазначити про існуючу раніше практику підготовки Міністерством економіки України так званої «агрегованої» звітності щодо діяльності 100 найбільших підприємств державної форми власності, що сприяло прозорості державного сектору економіки й полегшувало для громадськості контроль за виконанням уповноваженими органами від імені держави функцій поінформованого та активного власника у таких підприємствах. Це, у свою чергу, сприяло зменшенню корупційних ризиків та створювало стимули до діяльності підприємств та уповноважених органів, які виконували функції власника, для діяльності не в приватних інтересах, а в інтересах суспільства. Втім, наразі практика підготовки таких звітів відсутня. Відновлення практики підготовки та оприлюднення таких звітів щодо всіх підприємств державної форми власності чи принаймні щодо найбільших, найважливіших підприємств сприятиме підвищенню прозорості їх діяльності. Таку рекомендацію також надавала ОЕСР за результатами нещодавнього огляду<sup>14</sup>.

Дотримання встановлених вимог щодо розкриття інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форм власності має бути також забезпечене шляхом запровадження та застосування на практиці пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій у випадках порушень встановлених вимог. Це також відповідало б рекомендаціям ОЕСР для України в частині забезпечення контролю відповідного органу за дотриманням вимог щодо розкриття інформації стосовно діяльності підприємств державної форми власності та необхідності встановлення відповідальності за недотримання відповідних вимог<sup>15</sup>.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* пропонується комплекс заходів, який має забезпечити:

1) розробку та ухвалення закону, яким буде суттєво удосконалено функціонування Єдиного реєстру об'єктів державної власності та оприлюднення інформації щодо діяльності підприємств державної та комунальної форми власності: визначено чіткий порядок періодичного подання інформації суб'єктами управління до ЄРОДВ, а також порядок подання ними інформації у разі змін щодо об'єктів державної власності; передбачено обов'язкове щорічне оприлюднення агрегованих звітів принаймні щодо 100 найбільших підприємств державної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств державної форми власності відповідно до Керівних

<sup>13</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

<sup>14</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

<sup>15</sup>Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств. 2021. URL: <https://cutt.ly/aNRsJ48>.

принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; визначено критерії, за якими централізоване подання інформації до ЄРОДВ (та/або інших систем) є обов'язковим для підприємств комунальної форми власності; визначено обсяг оприлюднення у ЄРОДВ інформації про діяльність підприємств комунальної форми власності з урахуванням Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності; передбачено оприлюднення у ЄРОДВ інформації про отриману державну допомогу підприємствами державної форми власності й підприємствами комунальної форми власності, відомості про які підлягають внесенню до ЄРОДВ; запроваджені ефективні, пропорційні та стримуючі санкції за недотримання вимог щодо подання та оприлюднення визначеної законом інформації про діяльність підприємств державної та комунальної форми власності, неповноту, недостовірність такої інформації, недотримання вимог щодо формату її подання та оприлюднення);

2) розробку та ухвалення нормативно-правових актів (змін до нормативно-правових актів), спрямованих на реалізацію положень зазначеного вище закону;

3) підготовку інформаційних та роз'яснювальних матеріалів, а також проведення тренінгів щодо застосування положень, запроваджених із набранням чинності зазначеного вище закону;

4) підготовку та затвердження нової редакції Положення про Єдиний реєстр об'єктів державної власності, включно із інформаційним ресурсом для оприлюднення інформації щодо підприємств державної та комунальної форми власності як складової відповідного реєстру;

5) розробку програмного забезпечення та налаштування технічного устаткування, необхідних для забезпечення оновлення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, включно із інформаційним ресурсом для оприлюднення інформації щодо підприємств державної та комунальної форми власності як складової відповідного реєстру;

6) забезпечення інтеграції або обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об'єктів державної власності, включно із інформаційним ресурсом для оприлюднення інформації щодо підприємств державної та комунальної форми власності як складової відповідного реєстру, та

- аналітичним порталом «Prozvit»

- Автоматизованою системою електронного документообігу «Кращий звіт» («Best Zvit Oracle»);

7) забезпечення обміну даними й технічної можливості взаємодії між Єдиним реєстром об'єктів державної власності, включно із інформаційним ресурсом для оприлюднення інформації щодо підприємств державної та комунальної форми власності як складової відповідного реєстру, та реєстром державної допомоги.